Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina

Coleção *O Estado da Democracia na América Latina*
Dirigida por Bernardo Sorj e Sérgio Fausto

A coleção O Estado da Democracia na America Latina é parte do projeto Plataforma Democrática, uma iniciativa dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na região, através do debate sobre as transformações da sociedade e da política na América Latina e no mundo.

Bernardo Sorj
(Organização)

Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina

PAZ E TERRA

Sumário

Introdução

(Des)Construindo a sociedade civil na América Latina

Bernardo Sorj

Este livro procura avançar na análise da nova configuração da sociedade civil na América Latina e de seu papel na consolidação da democracia na região. Para realizar esta tarefa, torna-se necessária uma reflexão crítica sobre a sociedade civil. Crítica não no sentido de subestimar ou desvalorizar as suas realizações, mas identificar suas novas e variadas formas de inserção na sociedade, os problemas que elas criam e os desafios que implicam.

Desde a época da luta contra as ditaduras – quando surgiu na América Latina e tornou-se símbolo e trincheira da luta democrática – até o momento atual, o lugar e o papel da sociedade civil mudaram profundamente. Ainda que ela nunca tenha sido homogênea ou totalmente virtuosa, no contexto político de sua época heroica, foi vista desta forma. No presente, diversificou-se enormemente e abrange um leque variado de instituições. Existem setores da sociedade civil que são apên-

dices do Estado e outros que o são do setor privado. A suposição sobre a autonomia da sociedade civil nem sempre se confirma: em muitos países organizações da sociedade civil foram transformadas pelos partidos e políticos, os sindicatos ou os movimentos sociais, em instrumentos para canalizar recursos públicos em beneficio próprio e/ou de políticas clientelistas.

Em vários países de América Latina, o surgimento de grupos identitários – seja de tipo étnico, seja de grupos com demandas específicas (por exemplo, os sem terra, ou, na Argentina, os ***piqueteros***) – geralmente associados a ONGs com demandas de políticas públicas, no lugar de entrar numa interlocução legítima com o poder público são muitas vezes cooptados pelo Estado. Seus dirigentes passam a ocupar cargos de governo a partir dos quais distribuem recursos públicos para grupos afins, produzindo uma dupla deformação. Por um lado as ONGs e movimentos sociais a elas associados perdem sua autonomia, transformando-se em funcionários ao serviço do governo de turno. Ao mesmo tempo em que o Estado desorganiza a sociedade civil e a transforma num apêndice do governo, as relações com a sociedade civil deformam a capacidade do governo de representar o interesse público, fragmentando as políticas públicas e transformando a nação numa colcha de retalhos de grupos identitários clientelizados.

O que aconteceu? Com a democratização, a sociedade civil integrou-se no tecido social, adquirindo os vícios e as virtudes das sociedades nacionais. Como consequência, não podemos entender as sociedades civis na América Latina fora do contexto das dinâmicas políticas e sociais de cada país.

O primeiro desafio com o qual nos deparamos é que para poder generalizar sobre a sociedade civil na América Latina, devemos entender as características que ela possui em cada nação. As teorias sobre a sociedade civil que derivam dos âmbitos da filosofia social produzem visões idealizadas que têm pouca relação com os fenômenos sociais concretos. O mercado não é um mundo orientado exclusivamente pelo interesse (já que também sofre influência dos fatores afetivos, valores e relações de confiança), e nem o Estado é uma burocracia sem coração cujo único objetivo é a dominação. E nem mesmo a sociedade civil constitui um espaço exclusivamente dirigido por valores solidários e de participação, pois nela os interesses e as relações de dominação e a burocratização

também desempenham um papel importante. A frustração com o totalitarismo estatal e a crítica ao utilitarismo que domina no mercado levaram a uma supervalorização da sociedade civil como sendo um âmbito moralmente "puro". A demonização do mercado e do Estado, assim como a beatificação da sociedade civil não refletem a complexidade destas esferas, criando, no imaginário social, preconceitos que empobrecem e dificultam a renovação da vida política.

O segundo desafio é o de deixar de considerar a sociedade civil como um conjunto homogêneo. Dentro dela alojam-se as mais variadas organizações, tipos de atividades, formas de financiamento e tendências ideológicas. Para que o conceito de sociedade civil deixe de ser utilizado de forma genérica para caracterizar indistintamente qualquer organização não estatal sem fins de lucro, devemos desenvolver tipologias que permitam distinguir diferentes formatos que mostrem a heterogeneidade e a diversidade de orientações. A falta de um mapeamento da sociedade civil – incluindo as organizações informais, das quais não há registro público –, de suas diferentes fontes de financiamento, de seus objetivos e formas de ação e de seu lugar no sistema político, expressa um déficit intelectual das ciências sociais da região.

O terceiro desafio é que não podemos supor que exista um único modelo de organização e do papel que a sociedade civil deve ter nas sociedades democráticas. O uso excessivo do exemplo idealizado[1] dos Estados Unidos certamente não ajuda a pensar na diversidade de formatos que a sociedade civil adquire em diferentes países. Em lugares com democracias frágeis existe o risco de que a sociedade civil passe a ocupar o lugar das instituições públicas ou confundir-se com o Estado e suas instituições representativas. Certas dinâmicas políticas "participativas" diluem as fronteiras entre as instituições públicas e as organizações da sociedade civil, o que pode levar à destruição da democracia representativa, pois o Estado passa a se autoproclamar porta-voz da sociedade, ao mesmo tempo em que a sociedade civil, de fato, é estatizada. Igualmente a autodenominação de setores da sociedade civil como representando

[1] Como destaca o livro de Theda Skocpol sobre as recentes transformações na sociedade civil dos Estados Unidos: *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

a "sociedade organizada" é um equívoco e pode levar a posturas antidemocráticas.[2] A sociedade civil representa os interesses legítimos de alguns grupos sociais, mas, na maioria das vezes, está longe de refletir o conjunto da sociedade ou mesmo alguns de seus segmentos importantes, que muitas vezes desconhece a existência destas organizações.

O quarto desafio consiste em que devemos dar aos estudos sobre a sociedade civil profundidade histórica. Ainda que, como veremos, as formas de organização da sociedade contemporânea (em particular as ONGs), representem um rompimento com as formas anteriores de participação social no espaço público, algumas de suas características possuem laços de continuidade com tendências de longa duração. Entre elas, podemos mencionar as dificuldades na consolidação de espaços de participação que não sejam cooptados pelo Estado, um discurso político esquizofrênico (de origem ibérica?) – que flutua entre a negação e a demonização do Estado e a expectativa de que só o Estado pode resolver os problemas da sociedade. As divisões dentro do Fórum Social Global entre autonomistas e pro-Chávez refletem esta dicotomia. Igualmente, não podemos esquecer que as diferentes tradições nacionais e regionais de comunitarismo continuam presentes nas formas de organização da sociedade civil.

Finalmente, o desafio de ordem prática é recompor os laços entre o sistema representativo e a sociedade civil, que concentra, atualmente, boa parte da militância social e do imaginário utópico da sociedade. Tanto os partidos políticos quanto as formas de participação direta são fundamentais para a democracia, mas as formas de cooperação/confito entre ambos não é óbvia. Representam formas diferentes de fazer política. Os partidos políticos se estruturam e se diferenciam pela oposição entre uns e outros, têm como objetivo ganhar as eleições e governar, mobilizam interesses de grupos sociais e modelos de distribuição da riqueza social que favorecem ou prejudicam determinados setores da sociedade. As organizações da sociedade civil identificam-se com causas morais, reivindicam ações do Estado, não pretendem aglutinar-se (o que permite que a mesma causa seja assumida por várias organizações) e não se definem por oposição entre elas.

[2] Sobre os usos "não-civis" da sociedade civil, ver o livro de Ariel C. Armony, *The Dubious Link – Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

Dada a variedade de atores incluídos no rótulo ou no espaço que denominamos "sociedade civil", o grupo privilegiado neste livro são as Organizações Não Governamentais (ONGs) e, particularmente, as ONGs de ***advocacy***, que advogam por causas que têm impacto na agenda política e nas representações que a sociedade faz de si mesma.

Em geral, as ONGs se diferenciam das velhas formas de filantropia por abrigarem ativistas sociais profissionalizados, ainda que possam contar com voluntários.[3] Diferentemente das velhas formas de filantropia, o principal objetivo não é o de aliviar o sofrimento dos setores mais pobres, mas sim, transformar a sociedade ou os grupos nas quais elas atuam, a partir de uma visão geralmente orientada pelo discurso dos direitos humanos ou valores ecologistas. Ao contrário dos sindicatos ou dos partidos políticos, são organizações "não representativas", ou seja, legitimam-se em nome dos princípios morais que as guiam e não de um público do qual receberam, ou procuram receber, uma representação e delegação de poderes.

Dentro das ONGs, podemos distinguir dois tipos ideais no que se refere aos seus focos de atividade: as que se dedicam a influenciar a opinião pública pela promoção de valores e políticas públicas , e as de intervenção social, ocupadas em desenvolver atividades com populações específicas. Entre as ONGs de impacto geral na sociedade, podemos distinguir, novamente como tipos ideais, as que se dedicam à pesquisa aplicada sobre temas de políticas públicas e analise política e/ou econômica (***think tanks***)[4] e as que promovem valores na esfera publicas (os grandes temas são: direitos humanos, meio ambiente, transparência/corrupção, gênero, segurança pública).

[3] Ver o artigo de Bernardo Sorj "Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia". Working Paper nº 1. Centro Edelstein de Investigações Sociais. http://www.bernardosorj.com/pdf/wp1_espanol.pdf.

[4] Sobre o tema dos *think tanks* na América Latina, ver o trabalho de Carlos Acuña, "Enseñanzas, mitos y realidades de la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en América Latina (Un análisis comparativo de la incidencia de *think tanks* y su coordinación con el Estado para mejorar políticas y programas de combate a la pobreza en México, Brasil, Ecuador y Uruguay)", apresentado no XIV Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Salvador (Bahia), Brasil, 27 a 30 de outubro de 2009.

A segunda divisão, outra vez em termos de tipos ideais, acontece entre ONGs independentes e as que de fato ou de direito são controladas por outras instituições. O termo Organização Não Governamental é um conceito de ordem legal e hoje praticamente todos os atores sociais (por exemplo, partidos políticos, sindicatos, empresas, instituições religiosas, movimentos sociais) possuem as suas próprias ONGs.

Como a grande maioria das ONGs na América Latina não se sustenta pelas cotizações de associados, elas dependem de financiamentos externos. A dependência de recursos externos, em maior ou menor grau, afeta a definição de prioridades e a autonomia na determinação das agendas e dos temas priorizados. No período de luta contra a ditadura, estes recursos, em boa medida, vinham do exterior. Com a diminuição destes apoios, a principal fonte de financiamento passou a ser o Estado, transformando, de fato, muitas ONGs em organizações neogovernamentais.

As consequências desta realidade sociológica, de instituições formadas geralmente por profissionais, não representativas, e que dependem de financiamentos externos nacionais ou internacionais são múltiplas. Para aprofundar nossa compreensão sobre a dinâmica do mundo das ONGs devemos analisar tanto a sua dinâmica interna e seu impacto social, quanto o papel que as instituições financiadoras desempenham na sua forma de atuação e na definição de suas agendas.

A exígua base de apoio social da maioria destas organizações faz com que seu impacto na sociedade seja praticado através dos meios de comunicação, pois as ONGs não fazem greve e poucas delas conseguem fazer manifestações públicas de peso. Sua influência, portanto, depende de que suas reivindicações e suas propostas sejam assumidas pela imprensa, para desta maneira influenciar os partidos políticos e os governos. A interdependência entre os meios de comunicação e as ONGs faz com que o público mobilizado seja aquele que tem mais acesso à mídia, especialmente aos jornais e aos canais de televisão a cabo, geralmente as classes médias.

A fragilidade política das ONGs torna-se patente quando devem enfrentar governos autoritários. Embora elas continuem sendo um recurso importante da luta contra o autoritarismo, os governos com tendências antidemocráticas tendem a dirigir-se diretamente à sociedade civil desorganizada, cooptam algumas ONGs e/ou criam outras próprias, procurando controlar as dissonantes com uma legislação que as submeta à tutela do Estado.

Muito já foi escrito sobre a falta de transparência interna com que as ONGs administram os seus recursos, gerando a situação paradoxal de reivindicar dos governos uma maior transparência enquanto elas mesmas não apresentam transparência interna.[5] Este tema é especialmente relevante quando os movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos ou políticos individuais recevem recursos públicos. Governos e políticos se utilizam dessas entidades para cooptar ou fortalecer bases eleitorais (por exemplo, na última eleição do município do Rio de Janeiro, um terço dos candidatos eleitos tinha sua própria ONG). Isto faz com que seja necessário regular as relações entre ONGs, Estado e sistema político.

Devemos considerar com cuidado, mas sem menosprezar, as críticas que são feitas à atuação de certas ONGs, embora, em muitos casos, elas sejam atacadas porque ferem interesses econômicos ou por expor a fragilidade política dos partidos. Com efeito, as fragilidades do sistema partidário são o produto das dificuldades internas dos partidos para representarem a sociedade, mas isto não exclui que em certos contextos as ONGs possam efetivamente extrapolar o seu papel e apresentarem-se como porta-vozes da sociedade, deslegitimando as instituições representativas.

Da mesma forma, nem sempre as críticas feitas à transferência de recursos públicos para a sociedade civil são justificadas, pois o seu impacto é difícil de medir, particularmente no que se refere a sua capacidade de afetar as políticas públicas e a agenda dos governos,[6] por ser um esforço de longo prazo e para o qual convergem outros fatores. Mas no que diz respeito aos recursos para realizar ações sociais específicas, devem aplicar-se às ONGs os mesmos critérios de eficiência que são aplicados (ou deveriam ser) às instituições do setor público. Também é importante assegurar que as suas ações sejam sustentáveis no decorrer do tempo e que não sejam usadas pela cooperação internacional, por governos, empresas e pelas próprias ONGs, como vitrines que pouco servem ao público ao qual se propõem atender.

Deve-se ter o mesmo cuidado com relação às críticas feitas a respeito das ações de algumas ONGs internacionais (ou nacionais com

---

[5] Sobre este tema, ver o livro de Pablo Marsal e María Eugenia Blanco Toth, *Las organizaciones de la sociedad civl puertas adentro*. Buenos Aires: Editorial Dunken, 2007.

[6] Sobre este tema, ver o livro de Carlos H. Acuña e Ariana Vacchiei (orgs.), *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.

recursos internacionais), que defendem causas, geralmente ecológicas ou étnicas, e que, em alguns casos, são tratadas como "antinacionais". Nas sociedades democráticas, é legítimo, e cada vez mais frequente em um mundo globalizado, receber apoio internacional ou financiamento para grupos nacionais que defendem causas globais promovidas por organizações sediadas em outros países. A pergunta talvez seja outra: como estabelecer um diálogo com fundações, agências de cooperação internacional e ONGs de ação global, de modo que a sua atuação não implique uma simples imposição de sua visão do mundo? Isto se refere a qualquer apoio internacional, já que existe um colonialismo político e intelectual tanto de direita quanto de esquerda.

A preocupação que deu origem a este livro surgiu a partir de uma reflexão sobre o lugar das ONGs nas democracias latino-americanas do século XXI, sabendo que não podemos manter como referencia os modelos de sociedade do século XX, incluindo os da Europa e dos Estados Unidos, que nós, intelectuais da região, tanto idealizamos. Esta preocupação exige dos cientistas sociais um novo olhar sobre a sociedade civil, que analise as suas variadas formas de organização, as tensões e os conflitos dentro do mundo das ONGs (inclusive na obtenção de recursos), o financiamento e o modo como o seu uso afeta a qualidade de suas ações a necessidade de produzir uma regulamentação que assegure a autonomia e a transparência do setor, e, sobretudo, as complexas relações entre as ONGs, o sistema político e o Estado. –.

As novas pesquisas devem ajudar a responder algumas perguntas-chaves: O que devemos fazer para que a sociedade civil se transforme em um fator de fortalecimento de um espaço de poder autônomo que dialogue com as instituições públicas, as instituições do Estado e a opinião pública? Como reforçar as relações virtuosas entre elas, sem que percam suas formas específicas de ação? Como reinventar a ação coletiva, cada vez mais estruturada em redes variadas e fragmentadas, geralmente associadas a temas específicos, para poder associá-las de alguma maneira com organizações "piramidais", tais como os partidos políticos e os sindicatos? Como reconstruir os laços entre o discurso moral e o discurso político-partidário, percebidos atualmente por boa parte dos cidadãos latino-americanos como opostos?

Os trabalhos aqui apresentados foram discutidos no seminário "So-

ciedade Civil e Democratização na América Latina: um balanço crítico", realizado em Buenos Aires, em junho de 2009. O seminário foi organizado por Gabriela Ippolito-O'Donnell, diretora do Centro de Estudos da Sociedade Civil e da Vida Pública (CESC) da Escola de Política e Governo da Universidade Nacional de San Martín e pelo Projeto Plataforma Democrática, com o apoio da Secretaria de Gabinete e Gestão Pública da Nação Argentina. A contribuição dos comentaristas Oscar García, Laura Escuder, María Eugenia Blanco Toth, Guillermo Alonso Gustavo Dufour, Arturo Fernández, Alicia Lissidini, Pablo Marsal, María Matilde Ollier, Guillermo O'Donnell, Juan Alba Medina, Martín Abregú, Marcelo Cavarozzi, Cynthia García, Marcelo Leiras, Nicolás Maiolo e do público presente foi fundamental para que os autores na elaboração dos textos aqui presentados. Os vídeos e um resumo dos debates realizado por José Francisco Puello-Socarras e Alejandro Razzotti.pode ser encontrado em www.plataformademocratica.org.

Sociedade civil, organizações da sociedade civil e democratização na Argentina[1]

Gabriela Ippolito-O'Donnell

O crescimento da sociedade civil promove a democracia? Muitos acadêmicos, líderes e funcionários no mundo inteiro opinam que sim. Nas últimas décadas, esta pergunta orientou boa parte dos intensos debates sobre as condições econômicas, políticas e sociais que favorecem ou criam obstáculos para a expansão e a consolidação da democracia. Este debate é pertinente: atualmente, existem mais democracias no mundo que em qualquer outra época. De acordo com dados da Freedom House, em 2006, 123 países qualificavam-se como democracias políticas, o registro mais alto em toda a história da humanidade. A democracia política implica que pelo menos em todos esses países são realizadas eleições razoavelmente livres e limpas.

[1] Agradeço os comentários e sugestões de Carlos Acuña e Guillermo Alonso.

Entretanto, um olhar mais detalhado sobre muitas dessas democracias políticas mostra que a qualidade das suas instituições difere enormemente e que os retrocessos autoritários são factíveis. Precisamente, o último relatório da Freedom House (2009), afirma que em 2008 foi registrada uma deterioração significativa no exercício dos direitos políticos e civis em uma quinta parte dos países do mundo. Países importantes onde esta deterioração pode ser percebida com implicâncias regionais incluem a Rússia, o Paquistão, o Quênia, o Egito, a Nigéria e a Venezuela.

Um dos principais antídotos propostos desde diferentes âmbitos para evitar retrocessos autoritários foi a promoção de organizações da sociedade civil (OSC), mobilizadas em torno da defesa e da expansão de diversos direitos da sociedade (políticos, civis, sociais e culturais). A ideia de que uma sociedade civil organizada, pluralista e aberta afeta positivamente a qualidade da democracia não é só um mero debate entre acadêmicos. Sobre esta ideia principal foram desenvolvidas, nas últimas décadas, uma série de políticas de promoção da democracia a nível nacional e internacional. Hoje, a eficiência dessas políticas está sendo avaliada criticamente. A América Latina não é alheia a este debate. Desde a transição à democracia na década de 80 na maioria dos países da região, incluindo a Argentina, experimentou-se uma expansão significativa de diferentes tipos de OSC. No entanto, ao mesmo tempo em que se registra este crescimento e diversificação das OSC, as instituições democráticas permanecem frágeis, o desenvolvimento continua difícil e a diminuição da desigualdade social continua pendente. Como explicar este fenômeno no caso da Argentina? Será que as OSC têm realmente um papel importante no processo de democratização? E se for assim, qual deveria ser e quais fatores favorecem ou obstaculizam a sua realização?

Origem da sociedade civil

A concepção da sociedade civil e de suas organizações como agentes democratizantes possui uma base teórica importante que merece ser vista. Refiro-me a grande influência da obra ***A Democracia na América***, de Alexis de Tocqueville. Os escritos de Tocqueville sobre as inter-relações entre democracia e associações nos Estados Unidos durante a primeira

metade do século XIX se transformaram em um poderoso paradigma que ainda continua vigente e é matéria de discussão. Tocqueville compartilha com os pensadores anglo-saxões liberais da sua época a tese de que o objetivo das instituições democráticas é proteger os cidadãos contra os potenciais poderes tirânicos do Estado. Entretanto, Tocqueville foi o primeiro a afirmar e detalhar com sua pesquisa que o projeto constitucional da democracia liberal não é suficiente para alcançar este objetivo; sendo assim, os governos democráticos dependem da existência de associações que atuem como mediadoras entre os indivíduos e o Estado. Contra os argumentos de Madison e de Rousseau que viam nas associações a base social do faccionalismo político e de conspirações contra o interesse geral, Tocqueville afirmou que as associações tinham o potencial benéfico de educar os indivíduos em sua dependência com relação aos outros. Desta forma, cria-se uma consciência cívica que permite superar interesses exclusivamente pessoais.[2] Traduzidas com algumas modificações por pensadores contemporâneos como Robert Putnam (1993), as ideias de Tocqueville guiaram boa parte das políticas de cooperação internacional para a promoção da democracia a nível global. Desta forma, as OSC se consolidaram nas últimas décadas na agenda global como agentes democratizantes políticos, econômicos, sociais e culturais não só na teoria, mas também na prática, através do financiamento generoso recebido por parte de várias agências de cooperação internacionais.

Sociedade civil na Argentina

Em 1983, a Argentina retomou o caminho democrático deixando para trás quase uma década de autoritarismo, violação sistemática dos direitos humanos e paralisação econômica. Assim como em outros países da América Latina e mais tarde do Leste europeu, a "ressurreição da sociedade civil" (O'Donnell e Schmitter, 1986), isto é, a rápida expansão da organização e participação cidadã que trouxe consigo o colapso do regime militar, foi um fator determinante para deixar definitivamente

[2] Para uma discussão mais detalhada ver Warren (2001).

para trás o terrorismo de Estado e avançar na redemocratização evitando potenciais retrocessos autoritários. Essa ressurreição da sociedade civil se caracterizou na Argentina, assim como em outros países da região, pelo surgimento de novas formas de organização e novos movimentos sociais que impulsionaram a renovação das velhas estruturas de participação social. Os pilares da "nova" sociedade civil argentina formaram-se, principalmente, a partir de organizações pela defesa dos direitos humanos (as Mães da Praça de Maio, SERPAJ – Serviço de Paz e Justiça, CELS – Centro de Estudos Legais e Sociais); centros de estudos (CEDES – Centros de Estudos do Estado e Sociedade, CISEA – Centro de Investigações sobre o Estado e a Administração), sociedades de auxílio renovadas (a chamada nova vizinhança); organizações juvenis e de gênero, assim como correntes renovadoras dentro das organizações sindicais e partidárias tradicionais. As novas estruturas organizadas eram flexíveis, em muitos casos informais, e seu discurso legitimador visava defender o direito à vida e a uma cidadania plena que abrangesse os direitos políticos, civis, sociais e culturais. A origem incipiente desta nova sociedade civil nos cantos obscuros da experiência autoritária do regime militar denominado Processo de Reorganização Nacional (1976-1983), contou com o apoio de alguns poucos, mas fundamentais, doadores estrangeiros, que cumpriram sua tarefa respeitando a agenda das organizações que apoiavam e em muitos casos correndo riscos pessoais junto com elas. Desde então, difundiu-se a imagem de uma sociedade civil renovada, ativa e zelosa dos princípios democráticos, atenta, sobretudo, a apoiar o regime democrático e a evitar a todo custo a volta do autoritarismo.

A sociedade civil que surgiu na Argentina dos anos 80 tinha o objetivo, sem dúvida, de ***democratizar a democracia***. Para nós que fomos testemunhas daquele momento histórico, é bom lembrar a incrível energia social que pairava no ar, o ímpeto participativo que impregnava o ambiente, os temores a um retrocesso autoritário e a convicção de que através da organização e da mobilização da sociedade civil a democracia finalmente tinha chegado para ficar. Prova disso foram as mobilizações em massa que enterraram as várias tentativas de golpe militar durante o governo do presidente Alfonsín (1983-1989) e o apoio ao julgamento das juntas militares em razão dos horrores cometidos durante a ditadura, que significou um primeiro exemplo de articulação bem-sucedida entre as OSC ativas e um governo aberto às suas reivindicações.

Esta sociedade civil, que pode ser definida como "contenciosa" no sentido de apoiar a democracia, mas também tentar expandi-la via reforma, foi sucedida durante os anos 90 pelo desenvolvimento de uma sociedade civil mais "organizada", voltada para a estabilidade democrática através da participação na gestão de projetos de caráter público. Esta sociedade civil transformada expandiu-se no ritmo das reformas econômicas neoliberais realizadas durante a administração do presidente Carlos Menem (1989-1998), cujo principal objetivo foi a diminuição do Estado como agente econômico, sua descentralização funcional e o desmantelamento das políticas sociais de caráter universalista. As causas que explicam a adoção destas reformas na Argentina foram bem documentadas e não são tema deste ensaio. No entanto, podemos afirmar que o processo de reforma neoliberal nos anos 90 esteve acompanhado da expansão sustentada das OSC, que começaram a tomar para si funções que antes eram realizadas pelo Estado, sobretudo em matéria de política social e desenvolvimento local. A retração do estado de bem-estar e a concomitante introdução de políticas sociais focalizadas e descentralizadas tiveram nas OSC, dedicadas a fornecer bens concretos, seu principal ator. Novas e velhas OSC se transformaram desta forma em veículos de implantação e gestão de políticas planejadas pelo Estado, na maioria das vezes com o apoio financeiro e ideológico de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Muitas das novas OSC foram virtualmente formadas pelo Estado, justamente para a implementação de tais políticas.

Apesar das diferenças de perfil, tanto a expansão das OSC na década de 80 quanto na década de 90 tem relação com uma visão negativa do Estado. Nos anos 80, um Estado autoritário se contrapunha a uma sociedade civil como agente democratizante político e social; nos anos 90, um estado ineficiente e gigantesco se opunha a uma sociedade civil que encarnava um agente eficaz na luta contra a pobreza e a desigualdade social. Em resumo, a concepção de um Estado autoritário, corrupto, ineficiente, que ameaçava as liberdades individuais, ficou plasmada nessas décadas.

O estrepitoso fracasso do modelo neoliberal que desembocou na crise institucional e econômica de 2001-2002, voltou a mostrar uma sociedade civil altamente mobilizada e criativa. A consolidação das organizações ***piqueteras*** (organizações de desempregados) e sua transfor-

mação em um movimento social de alcance nacional; o surgimento das assembleias de moradores nos centros urbanos propondo novas formas de democracia direta; a criação dos "clubes de troca" para suavizar o impacto da crise econômica, assim como o surgimento de novos empreendimentos econômicos como os "cartoneros" (cooperativas de reciclagem de lixo), são alguns dos exemplos de novas OSC nesse período de profunda crise.

A eleição do presidente Néstor Kirchner em 2003, um governo que se autodenominava de centro-esquerda, gerou expectativas de ampliação da participação e influência política por parte de muitas OSC. Na verdade, o novo governo criou diversas iniciativas para articular a participação das OSC na implementação e monitoramento de políticas públicas destinadas a aliviar a profunda crise econômica, resultado do fracassado modelo neoliberal. O balanço dessa participação ampliada é, no mínimo, ambíguo. Ainda que tenham sido criadas novas instâncias de participação entre o Estado e a sociedade civil (como os Conselhos Consultivos em política social[3]), também aconteceram tentativas (bem-sucedidas) de cooptação e manipulação das OSC.

A Argentina de hoje é um país sem estatísticas oficiais confiáveis. A intervenção do governo no Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INDEC) deixou o país em um virtual ***default informativo***. Recentemente, José Antonio Ocampo, ex-secretário executivo da CEPAL, manifestou que a intervenção no INDEC é parecida com a situação no Chile durante a ditadura de Pinochet no que diz respeito à manipulação das cifras sobre a inflação (jornal ***Clarín***, 10/06/2009, p. 15). Os dados oficiais sobre as OSC possuem o mesmo problema. Uma das poucas bases de dados oficiais disponíveis a nível nacional é a do CENOUC (Centro Nacional de Organizações da Comunidade). Esta base de dados é voluntária e em teoria deveria ser atualizada todos os anos. De acordo com o CENOUC, a distribuição das OSC em todo o país mostra uma diversificação importante (Quadro 1). Entretanto, é preciso ressaltar que estas são as únicas estatísticas disponíveis, já que a opção "procura online" ainda que esteja habilitada, não exibe resultados.

[3] Ver Alonso (2009).

Quadro 1. Formas de organização das OSC na Argentina

Formas de Organização	%
Centro / Grupo Comunitário	
Ajuda Solidária / Voluntariado	
União Vertical / Sociedade de Auxílio	
Organização de Saúde	
Cooperativa	
Organização de Transferência e Assistência Técnica	
Organizações Produtivas Associadas	
Defesa de Direitos	
Organização Cultural	
Entidade Religiosa	
Instituição Educacional / Formação	
Centro de Aposentados	
Clube Social / Desportivo	
Biblioteca	
Organização de Defesa de Interesses de Categorias	
Centro de Estudo / Pesquisa	
Lares	
Organização Prestadora de Serviços	
Grupos de Coletividade	
Federação	
Bombeiros Voluntários	
Associação de Consumidores	
Confederação	

Fonte: CENOC 2009 www.cenoc.gov.ar

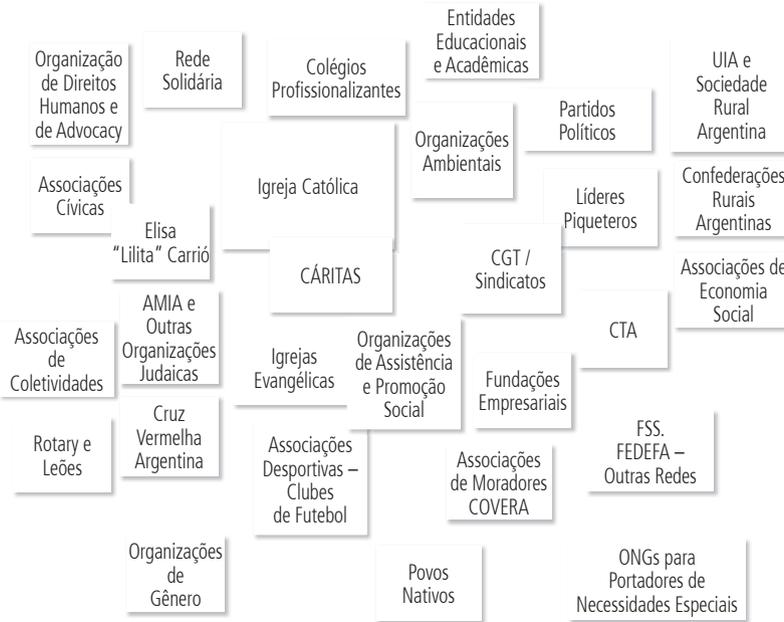
Da mesma forma, o CENOC considera apenas 10.113 organizações na elaboração de suas estatísticas.

Por outro lado, graças ao esforço coordenado de OSC locais e internacionais, foram criados dados mais precisos sobre o número de OSC e sua morfologia na Argentina. A partir desses dados, podemos afirmar que na realidade houve um crescimento exponencial das OSC nos últimos quinze anos. Vários desses estudos sugerem que no período entre 1995 e 2005 o número de OSC duplicou, de 50 mil para 100 mil, aproxi-

madamente. Elas estão concentradas quase totalmente na região central (Cidade de Buenos Aires e Província de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fe): 64% do total de OSC do país.

Na média, existem no país 2,9 organizações para cada mil habitantes, com um predomínio das denominadas associações de afinidade (67,2%).[4]

O mapa da sociedade civil argentina criado por CIVICUS em seu relatório de 2006 (ver Mapa 1 abaixo) mostra o peso relativo em termos de visibilidade e aprovação pública das diferentes OSC. Destaca-se a relevância das OSC vinculadas à igreja católica (Cáritas), à comunidade judaica, à assistência e promoção social e ao ***advocacy.***

Mapa 1. A sociedade civil na Argentina

Fonte: CIVICUS/GADIS 2006

[4] Denominam-se assim as mutuais, cooperativas escolares e hospitalares, clubes sociais e desportivos, centros de aposentados, grêmios, associações profissionais, de coletividades e patronais (PNUD/BID/GADIS 2004).

Outros autores acrescentaram que o conjunto das OSC constitui uma força econômica vigorosa, com uma participação de 5% no PIB, aproximadamente 395 mil empregos assalariados e um milhão e meio de voluntários (Roitter et al. 1999).

OSC e desigualdade social

A estrutura da sociedade civil argentina é diversificada, fragmentada e reproduz em seu interior as desigualdades existentes no país: existem OSC ricas, bem articuladas, altamente profissionais e com um canal de comunicação direto com os meios de comunicação de massa; e existem muitas OSC pobres, que lutam dia a dia por sua sobrevivência, com uma equipe basicamente de voluntários e quase invisíveis aos meios de comunicação e ao resto da sociedade.

De acordo com o Índice de Desenvolvimento da Sociedade Civil (PNUD/BID/Gadis 2004), em 1999, 50% das OSC dispunham de orçamentos anuais inferiores a cinco mil dólares e apenas aproximadamente 5% contavam com mais de duzentos mil dólares (Quadro 2).

Quadro 2. Orçamentos anuais OSC

Até U$ 5.000	
Entre U$ 5.001 e U$ 10.000	
Entre U$ 10.001 e U$ 50.000	
Entre 50.001 e U$ 100.000	
Entre U$ 100.001 e U$ 200.000	
Maior que U$ 200.000	

Fonte: IDSC (PNUD / BID / GADIS: 2004)

Esta desigualdade cria várias tensões e conflitos dentro do mundo das OSC. Como os recursos financeiros são mínimos e as fontes de financiamento pouco diversificadas, a tendência é a competição entre OSC que por suas características poderiam, a princípio, associar-se e cooperar em temas de interesse comum. Não só os recursos são escassos, mas também são incertos e carecem de continuidade no decorrer do tempo (Acuña 2007). Nesta competição por poucos recursos, os doa-

dores (públicos e privados), desempenham um papel importante que merece uma discussão.

À parte os recursos que algumas OSC podem criar por si mesmas através do pagamento de quotas de seus membros ou prestação de serviços, os levantamentos existentes sugerem que as fontes de financiamento disponíveis são: fundações (na maioria, estrangeiras), o Estado em seus diferentes níveis (sobretudo através de programas sociais, às vezes com o apoio de organismos internacionais) e/ou pessoa física. As empresas argentinas, em geral, participam muito pouco do que se costuma chamar de 'responsabilidade social empresarial'. Ainda que na última década fundações ligadas às empresas surgiram e consolidaram sua visibilidade (Fundação YPF, Avina, Bunge, Arcor, Telefonica etc.), elas desenvolvem suas próprias iniciativas, não atuam como financiadoras de projetos e a maioria de suas contribuições são em gêneros. Mas dados recentes mais animadores (Roitter 2009) sugerem que existe um início de tomada de consciência e interesse por parte das grandes empresas no sentido de cooperar mais com as OSC. Contudo, o caminho a percorrer ainda é longo.

Existem várias consequências negativas que podemos destacar com relação à limitação das fontes de financiamento. Uma que foi frequentemente citada pelos especialistas do chamado "Terceiro Setor" é a instabilidade que a falta de recursos e de fontes de financiamento diversificadas gera na profissionalização dos quadros das OSC. Diante da incerteza de suas carreiras, muitos preferem mudar para outros setores profissionalmente mais estáveis (por exemplo, o Estado e inclusive os doadores), ainda que suas preferências pessoais sejam permanecer no setor das OSC. Isto aumenta a desigualdade entre as OSC, já que as "ricas" podem captar, capacitar e reter os melhores profissionais, os quais, por sua vez, são mais eficientes para obter fundos, criando com isso um círculo virtuoso para a sua própria OSC, mas vicioso para toda a sociedade civil. Uma segunda consequência negativa é que os doadores, que também têm as suas próprias agendas a cumprir, preferem apostar no ganhador e a maioria termina apoiando as organizações mais ricas e profissionalizadas para garantir resultados positivos em razão de tal agenda, reforçando ainda mais a desigualdade entre elas. A despeito de fatores estruturais de caráter político e institucional que dinamizam a organização e sustentação de uma ação coletiva bem-sucedida, isto ex-

plica em grande parte a alta taxa de 'mortalidade' registrada entre as OSC e a limitação na agenda autônoma que elas poderiam desenvolver; em muitos sentidos, as OSC têm que se ajustar às agendas dos doadores disponíveis. Uma consequência posterior é a transformação dessas organizações com grande capital organizacional no que se costuma chamar ***OSC supermercadistas***, isto é, OSC que podem tocar quase qualquer projeto que o doador disponível proponha (Marsal 2005).

Esta falta de diversificação de recursos também tem efeitos importantes no vínculo Estado-sociedade civil. Como destaquei acima, o Estado (nacional e local) é um dos financiadores mais importantes das OSC. Diante da falta de fontes de financiamento alternativas, muitas delas, lutando por sua sobrevivência, ficam altamente vulneráveis ao Estado. Lembremos que muitas OSC dedicadas a fornecer bens tangíveis surgiram por iniciativa do Estado, justamente para administrar e monitorar a implementação de projetos sociais (Acuña et al., 2006). Nesta situação, seguindo o esquema do economista Albert Hirschman (1970) sobre possíveis respostas diante da insatisfação com o produto oferecido por uma empresa, organização ou pelo próprio Estado (saída/exit, voz/voice e lealdade/loyalty), só resta a essas OSC a opção de "lealdade" para com o doador se quiserem sobreviver.

A maioria dos governos na Argentina, incluindo o do presidente Néstor Kirchner (2003-2007), utilizou a política do ***divide et impera*** no contexto de uma suposta incorporação das OSC ao trabalho conjunto com o Estado. Um dos exemplos mais perfeitos é o das OSC pertencentes ao movimento ***piquetero*** (OSC de trabalhadores desempregados). Muitos dos líderes de OSC que formaram esse movimento assumiram cargos executivos na administração pública nacional ou local. Alguns também ingressaram em diversos órgãos legislativos. Talvez o exemplo mais emblemático (entre muitos outros) seja a nomeação, através de decreto presidencial de 20 de fevereiro de 2006, do líder ***piquetero*** Luis D'Elía para a Subsecretaria de Terras para o Habitat Social, dependente da Secretaria de Obras Públicas.

A justificativa dada por esses líderes é a necessidade de cooperar com um governo que se mostrou altamente disposto a distribuir riqueza aos setores mais pobres que eles representam. No entanto, esta estratégia teve um impacto negativo na legitimação das OSC ***piqueteras*** e dividiu-as em adeptas/contrárias ao governo. Atualmente, o movimen-

to ***piquetero*** está desacreditado diante de boa parte da opinião pública. Seus representantes mais combativos e opostos ao governo têm pouca publicidade e sua capacidade de modificar a agenda a respeito de temas de direitos trabalhistas e sociais parece ser quase nula. A cooptação-incorporação de líderes e ativistas de OSC também abrange organizações em outros âmbitos de ação. No campo do ***advocacy***, especialmente no de direitos humanos, o Executivo nacional utilizou a mesma estratégia, dando subsídios e cargos públicos, assim como preferências para certas OSC em detrimento de outras. O caso mais emblemático é a associação Mães da Praça de Maio liderada por Hebe de Bonafini, que causou conflitos internos para a organização e teve forte impacto na opinião pública devido a sua ligação com funcionários do governo e acusações de falta de transparência no uso de fundos públicos que lhe foram destinados.

É claro que o universo das OSC na Argentina não se esgota com estes exemplos. Existem outras experiências de articulação com poderes executivos e legislativos locais que diferem dos recém-expostos. Um caso relevante é o do intendente Martín Sabatella, de Morón, uma localidade na periferia de Buenos Aires com aproximadamente 400 mil habitantes. Em 2000, o governo municipal promoveu, juntamente com organizações da sociedade civil como Poder Cidadão e ***Transparency International***, um convênio sobre "Contratações Transparentes", para discutir com os cidadãos a licitação para a coleta de lixo. A discussão permitiu modificar a licitação e assim economizar vários milhões de pesos para o município. A partir desta experiência, o Executivo municipal de Morón adotou sistematicamente as OSC em muitas das políticas públicas fundamentais como direitos humanos, criação do cargo de Defensor Público, a abertura da Oficina Anticorrupção e outras medidas para promover a transparência nos assuntos públicos.

Argumentos contra a sociedade civil

Após décadas apostando na sociedade civil como motor da democratização e do desenvolvimento econômico e social desde vários âmbitos (acadêmico, político e governamental) e frente à crise econômica mundial, ressurgiu com força a ideia de que um Estado mais capaz e

interventor é quem deve estar à frente dessas tarefas. Na realidade, os pressupostos que demonizavam o Estado a respeito do crescimento econômico eram falsos. Esta é uma verdade da qual é impossível discordar. Entretanto, este ressurgir do Estado é acompanhado de uma crítica substantiva ao papel da sociedade civil como um todo, em particular sobre a ação das OSC. Como Acuña (2007) destacou recentemente, a sociedade civil não deve ser pensada como sinônimo de tudo o que é bom e belo. Existem inúmeros exemplos que mostram organizações da sociedade civil com valores e práticas que estão muito longe de serem democráticas e progressistas. No mundo todo, e a Argentina não é uma exceção. Desde grupos mafiosos até os ***skinheads***, existe uma pletora de OSC indesejáveis. Sem precisar ir mais longe, em 17 de maio de 2009, membros de uma OSC de origem ***piquetera*** (MTR – Movimento Teresa Rodríguez), atacaram com slogans antissemitas o evento comemorativo do 61º aniversário de criação do Estado de Israel na cidade de Buenos Aires. O MTR tem entre suas funções administrar os projetos sociais traçados pelo governo nacional e provincial (de Buenos Aires). De acordo com informações do jornal ***Clarín***, o MTR administra 800 projetos sociais denominados "Planos Trabalhar". Como podemos ver, uma OSC dedicada supostamente à gestão social apresenta violentos componentes autoritários e discriminatórios. A este respeito, é conveniente lembrar que o artigo 213 bis do Código Penal pune com prisão os membros de organizações que "queiram impor suas ideias pela força". Da mesma forma, o governo nacional através do Ministro da Justiça e Segurança afirmou ao referido jornal que estas OSC fazem os pobres de reféns:

> O Ministro da Justiça e Segurança, Aníbal Fernández, disse ontem que os responsáveis pelo ataque ao evento comemorativo do 61º aniversário de criação do Estado de Israel fazem os pobres de "reféns" em razão dos programas sociais. Fernández referiu-se às imagens da televisão que mostravam supostos manifestantes durante o protesto de terça-feira em frente aos tribunais no centro de Buenos Aires a favor da libertação dos detidos. ***"Estão ali porque precisam do benefício para viver"***, acrescentou. Um porta-voz de Fernández afirmou que o ministro "não sabia", até anoitecer, que a Justiça tinha embargado 800 programas sociais em Florêncio Varela e que ele se referia aos fatos em geral. Fernández contou que em 2000, quando era mi-

> nistro do Trabalho do governador bonaerense Carlos Ruckauf, um grupo de ***piqueteros*** encabeçado por Roberto Martino, atual porta-voz da FAR (Frente de Ação Revolucionária), invadiu e ocupou seu escritório por várias horas. ***"Quando eu acabava de entrar no meu escritório, umas 200 pessoas tentavam entrar (no Ministério) e depois entraram e levaram tudo. Foram aos quatro andares, chegaram às 7:30 da manhã e saíram ao meio-dia. Depois prendemos 59 pessoas, entre elas esse traste (do Martino), que ficou quarenta dias preso até que obteve um habeas corpus"***, acrescentou Fernández. Logo depois, Martino foi um dos fundadores do Movimento Teresa Rodríguez.
>
> (Jornal ***Clarín***, 21 de maio de 2009).

Sem recorrer a casos tão extremos como este, também é certo que o funcionamento interno de muitas OSC que dizem promover os direitos dos cidadãos não é nada democrático. Em um livro recente, Armony (2004) mostra justamente este fenômeno sobre as OSC dedicadas à defesa e promoção dos direitos humanos na Argentina. De acordo com a pesquisa realizada por este autor, muitas OSC dedicadas ao ***advocacy*** não têm um funcionamento interno democrático e suas estratégias de ação para efetivar as suas respectivas agendas estão muito longe da cooperação e da solidariedade. Em resumo, várias OSC estimulam a democratização através de meios não democráticos.

Com relação a este problema, é importante reiterar que a sociedade civil não opera no vazio, mas sim em um contexto político, social, cultural e econômico determinado. Em um ambiente de forte corrupção, clientelismo e personalismo como é o argentino, é de esperar que as OSC sejam afetadas por estas tendências. Soma-se a estes argumentos críticos sobre a ação das OSC a já mencionada desigualdade entre elas e sua grande dependência dos doadores públicos e privados devido aos escassos e pouco diversificados recursos disponíveis. A corrupção e o clientelismo foram destacados como mais factíveis de ser encontrados nas OSC que se dedicam a fornecer, distribuir ou monitorar a gestão de bens tangíveis. No entanto, também é verdade que as OSC que se dedicam ao ***advocacy*** podem incorrer nestas mesmas práticas.

Em resumo, as OSC atuam em um meio ambiente de darwinismo social, onde as relações pessoais com fundações e funcionários do Estado inclinados a financiar projetos que deem uma "boa imagem" são significativas. Em um contexto de recursos escassos, as OSC entram em

uma competição de mercado com risco de transformar-se no que os especialistas indicam como OSC ***supermercadistas***, ou seja, dispostas a oferecer o seu know-how organizacional sobre qualquer tema que os doadores possam sugerir. Isto acaba, de certa forma, com a autonomia que, em teoria, as OSC almejam com relação às suas agendas.

Outro argumento relevante contra o protagonismo das OSC é o debate sobre a suposta representatividade a que elas se atribuem, mas da qual carecem. A maioria dos estudiosos da sociedade civil argentina concorda em que a crise de representação no país, agravada pela crise econômica de 2001-2002, explica a recente expansão e importância das OSC como atores sociais. A perda de legitimidade dos partidos políticos e dos representantes democraticamente eleitos está na raiz da nova legitimidade, representatividade e boa imagem que, em geral, as OSC possuem (Quadro 3). No contexto do "Que se vayan todos" (***Fora, todos*** – slogan usado pela sociedade contra o Executivo e o Legislativo durante a crise de 2001-2002), as OSC acabaram sendo um substituto funcional das instituições democráticas representativas.

Sendo assim, todas as pesquisas feitas demonstram um grande nível de aprovação das OSC por parte da opinião pública.

Quadro 3. Percepção da corrupção em diferentes instituições

Instituição	Pontuação	Instituição	Pontuação
Partidos Políticos		Receita Federal	
Parlamento / Legislatura		Meios de Comunicação	
Polícia		Forças Armadas	
Poder Judiciário		Instituições de Saúde	
Alfândega		Instituições Educativas	
Registros e Permissões		Instituições Religiosas	
Serviços Públicos		ONGs	
Empresas Privadas		Nível Médio	

Entretanto, cabe perguntar: Quem as OSC realmente representam? No caso das organizações tradicionais, como sindicatos ou sociedades

de auxílio, poderíamos dizer que representam os seus membros. Mas muitas OSC criadas nas últimas décadas não representam ninguém porque não possuem outros membros além dos seus comitês executivos. Em muitos casos, sua incidência política e social não depende do número de membros, mas sim das habilidades do seu staff.

Argumentos a favor da sociedade civil: um contrafatual

Não há dúvida de que as críticas sobre a existência de componentes negativos dentro da sociedade civil são válidas. Nem todas as OSC na Argentina promovem valores democráticos e nem todas almejam, com sua atuação, melhorar a qualidade da democracia ou um desenvolvimento equitativo e sustentável. Também é certo que em um contexto de forte corrupção, clientelismo e personalismo, as OSC, em muitos casos, não escapam dessas tendências. Mas, frente a esta realidade é importante considerar um contrafatual. Como seria a qualidade da democracia na Argentina sem a proliferação das OSC registrada atualmente? Para a teoria democrática, a pluralidade e a diversidade social que vem acompanhada do crescimento e da diversificação das OSC são características positivas para o surgimento de uma democracia de melhor qualidade. O que está em jogo é a criação de uma "sociedade aberta", condição necessária para uma democracia forte (Méndez 2002). Definitivamente, como sugeri anteriormente, as OSC são "contexto-dependentes". Os defeitos que atribuímos às OSC na Argentina também estão presentes em outras áreas da vida democrática do país, incluindo o Estado e outros órgãos representativos. Entretanto, a grande proliferação e diversidade atual das OSC é certamente um aspecto positivo para a vida democrática e tem o potencial de ser um antídoto contra retrocessos autoritários e um agente ativo no aprimoramento da qualidade da democracia.

Com respeito a quem as OSC representam, é importante ressaltar que na Argentina, elas não se atribuem a representação de toda a sociedade civil. Tanto as OSC que se dedicam à implementação de projetos sociais, quanto as que se dedicam ao ***advocacy***, não usam um discurso totalizante. Não existe um discurso sobre "a sociedade civil", "o terceiro setor" ou "as ONGs". Com algumas sutis diferenças, as OSC adotaram uma "***linguagem de direitos***". Isto é, uma linguagem que reivindica di-

reitos da cidadania, seja obter um emprego, serviços sociais e uma vida digna ou ter acesso à informação pública ou a segurança cidadã[5]. Em termos gerais, um discurso de autorrepresentação baseado na "linguagem de direitos" contribui positivamente para criar um ambiente favorável à vigência do estado de direito e ao cumprimento da lei. Também indica um reconhecimento da supremacia do regime democrático como forma de governo e o respeito à representatividade das instituições políticas que ele contém.

Ainda que as OSC não se atribuam a representação da sociedade civil como um todo, está claro que consideram a sua participação e influência na gestão pública como um aspecto fundamental do processo de representação política. As críticas sobre a atuação das OSC com o típico argumento de que "ninguém votou nelas", refletem uma visão puramente eleitoreira da democracia e uma concepção delegatória do regime político (O'Donnell 1994). De acordo com esta visão, o processo de representação política se resume ao momento do ato eleitoral, e no espaço entre as eleições, o mandato do Executivo é entendido como o exercício de poder sem concessões a outras instâncias.

Sem dúvida, votar é um direito básico da sociedade, mas é só um deles. Existem outros direitos fundamentais, sem os quais a própria efetividade do voto está em risco. Mesmo uma definição limitada de democracia precisa incluir outros direitos, como o direito de associação autônoma dos cidadãos e o de liberdade de expressão. Estes direitos são algumas das "liberdades circundantes" do regime político, sem as quais o ato de votar carece de sentido (O'Donnell 2004). Em particular, como Fox (1994) argumenta em seu trabalho sobre a sociedade civil no México, a efetividade da associação autônoma é muito importante para os membros marginalizados da sociedade, que praticamente só têm este recurso para fazer com que sua voz seja ouvida no processo político. Como Gutmann (1998) destacou: "Sem o acesso a uma associação que esteja disposta e seja capaz de falar por nossas opiniões e valores, temos uma capacidade muito limitada de sermos ouvidos por outras pessoas ou de influir no processo político, a menos que sejamos ricos ou famosos" (p. 3).

[5] Para uma discussão sobre a linguagem de direitos na sociedade civil argentina ver Smulovitz (2007).

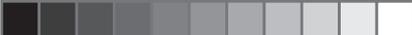
Neste sentido, as práticas clientelistas praticadas por funcionários do Estado, líderes políticos e partidários interferem no direito de associação autônoma dos cidadãos pobres e impede-os de praticar a ação coletiva através de, primeiro, a coação e/ou cooptação de líderes e ativistas populares; segundo, criando incentivos para a competição "soma-zero" – ou seja, quando um ganha e outro perde – entre organizações populares em um contexto de poucos recursos e, terceiro, gerando ***desconfiança*** entre os próprios cidadãos pobres através da comumente percebida desigualdade na distribuição das recompensas clientelistas (alguns obtêm algo, outros nada) (Ippolito-O'Donnell 2008). O medo de perder as vantagens materiais, a pouca cooperação entre as organizações e a desconfiança interpessoal reforçam-se mutuamente e paralisam a ação coletiva.

No âmbito local, a máquina político-partidária cria uma estrutura de incentivos negativos para a associação autônoma e a ação coletiva. É uma experiência comum na maior parte dos países da América Latina (e a minha própria pesquisa na Argentina também indica essa direção), no sentido de que para transformar-se em candidato é preciso primeiro ganhar as eleições internas do partido. Isto é feito principalmente criando um eleitorado leal na vizinhança, mediante a promessa de distribuir recompensas clientelistas. A máquina política opera não só através da troca de serviços por votos nas eleições gerais, mas também, e talvez mais importante, nas eleições internas partidárias. Distritos ou vizinhanças leais dão vantagem a líderes partidários para transformar-se em candidatos e evitar a disputa partidária interna, assim como para ter acesso aos recursos do Estado ou dos partidos. Neste esquema, as associações municipais condescendentes desempenham um papel importante, não só como beneficiárias, mas também como centros de uma rede de distribuição de recompensas clientelistas. Nesse contexto, qualquer expansão da participação autônoma a nível local é percebida como um risco que pode prejudicar as oportunidades dos políticos locais de transformar-se em candidatos. Esta situação implica que, enquanto a nível nacional as eleições tendem a reforçar na maioria das vezes a legitimidade da democracia como regime político, a nível local são utilizadas práticas antidemocráticas e clientelistas que afetam de maneira negativa a autonomia e a capacidade de organização da classe baixa. Esta lógica opera até quando não são realizadas eleições internas, já que os mesmos

mecanismos são utilizados para demonstrar o poder de mobilização de alguns políticos proeminentes que, desta forma, conseguem lugar nas listas de candidatos caso elas sejam decididas pelos líderes partidários.

Por que, afinal, o direito de associação em organizações autônomas é importante desde a perspectiva dos cidadãos pobres? Amartya Sen definiu o ***desenvolvimento com liberdade*** como "a expansão das capacidades das pessoas para levar adiante a vida que valorizam – e têm razão em valorizar" (1999:18). Esta expansão depende da eliminação da opressão e do fornecimento de serviços básicos. Ainda assim, como o sociólogo Evans argumenta de maneira persuasiva em sua resposta a Sen, a expansão das capacidades individuais depende fundamentalmente da conquista das ***capacidades coletivas***.

> Na prática, minha capacidade de escolher a vida que tenho razão em dar valor, frequentemente depende da possibilidade de minha ação conjunta com outros que têm razões para valorizar coisas parecidas.
>
> (Evans 2000:56)

Daí se depreende que "fomentar a expansão de tais meios de ação coletiva é primordial para a expansão da liberdade" (***ibid***). Existe outra forma importante em que as violações ao direto de associação autônoma subvertem a qualidade da democracia. Recentemente, Peruzzotti (2006) argumentou que a representação democrática tem duas caras. Uma são as eleições como fonte de transparência na prestação de contas (***accountability***) ou prestação de contas vertical. No entanto, o processo de representação não acontece só em época de eleições. Em sua discussão sobre Manin (1995), Peruzzotti defende que deveríamos ir além de um modelo de representação centrado nas eleições e observar a atividade de representação que acontece ***entre*** as eleições. Peruzzotti entende o segundo lado da representação democrática como uma série complexa de interações que representados e representantes desenvolvem na esfera pública entre as eleições. Uma característica chave da representatividade não é só o momento da decisão eleitoral, mas também "os processos de deliberação e negociação que acontecem entre as eleições, no âmbito da esfera pública" (Peruzzotti 2006:19). Neste sentido, o autor conclui que deveríamos considerar como as diversas formas de organização e participação cidadã alimentam a dinâmica do governo representativo. Em resumo, a violação do direito de associação autônoma – como

acontece no clientelismo – subverte o espaço público ao limitar as oportunidades dos cidadãos pobres de se organizar, deliberar, participar coletivamente e fazer com que sua voz seja efetivamente ouvida no processo político.

Por outro lado, Méndez resume adequadamente o complexo debate da representatividade das OSC desde outra perspectiva que vale a pena mencionar.

> Estas organizações [OSC] também não podem ser medidas por sua "representatividade": não almejam representar nenhuma fração dos cidadãos, nem setor algum, sendo assim esta categoria não pode ser aplicada a elas. Seu mérito, em todo caso, está na qualidade da informação com que contam a partir da sua experiência nos temas tratados, na sua capacidade de divulgar essa informação, no rigor com que a analisam e na validade empírica das propostas que formulam. Tudo isto pode ser resumido em uma categoria que, sim, pode ser aplicada às ONGs: a "credibilidade", que também é um critério objetivo para determinar quais ONGs devemos escutar e quais não.
>
> (Méndez, 2004)

OSC, controle social e inovação institucional

O modelo democrático vigente na Argentina apresenta uma dualidade. Por um lado, nas últimas duas décadas, assim como em outros países da região, aumentou e se consolidou uma forma de controle social que poderíamos definir como "desde cima", isto é, o controle que exercem os representantes e outras instituições do Estado sobre os cidadãos. Isto se torna patente na durabilidade do clientelismo político e/ou na compra de votos, assim como na implementação de políticas sociais focalizadas e profundamente antiuniversalistas, iniciadas com as reformas neoliberais que não fizeram mais do que estigmatizar os seus beneficiários, restringir a sua liberdade e aumentar a dependência pessoal e grupal de muitos cidadãos. Estas formas de controle "desde cima" são uma negação dos princípios básicos da democracia. Por outro lado, no mesmo período também houve uma expansão importante de mecanismos de participação e controle cidadão de caráter semidireto e

não convencional. Estes mecanismos de controle “desde abaixo”, ou seja, desde os cidadãos e/ou suas organizações em direção aos representantes complementam a realização de eleições periódicas. Em conjunto, são o que a literatura especializada chama de mecanismos de ***accountability*** (ou prestação de contas) vertical. Alguns exemplos são as Audiências Públicas, as Consultas Populares, a Iniciativa Popular e a Revogação de Mandato. Em um livro que será publicado em breve, Abal Medina et al. (2009), sugerem uma nova dimensão de ***accountability***, na qual a sinergia entre setores do Estado e a sociedade desemboca em uma forma “mista” de controle. Exemplos desta ***accountability*** mista são as Auditorias cidadãs[6] realizadas pela Subsecretaria para a Reforma Institucional e o Fortalecimento da Democracia e pelo Programa Carta Compromisso com o Cidadão impulsionado pela Secretaria de Gabinete e Gestão Pública. Em conjunto, estas inovações em matéria de prestação de contas poderiam implicar o surgimento de um modelo institucional inédito na Argentina. Nesse âmbito, as OSC desempenharão um papel importante.

Paradoxos da *accountability*

Ainda que seja no âmbito da prestação de contas e da transparência que as OSC se destacam, esta questão apresenta um paradoxo. A prestação de contas e a transparência nem sempre são as principais características do funcionamento ***interno*** das OSC. Aqui, novamente, podemos perceber a desigualdade entre as OSC ricas e altamente profissionalizadas e as que não o são. As altamente profissionalizadas estão melhor capacitadas para prestar contas, seja para os doadores ou para os seus beneficiários diretos ou indiretos. Isto não significa que o façam, mas que estão melhor capacitadas neste sentido. É por isto que os doadores tendem a reforçar a desigualdade entre as OSC, já que preferem apoiar as que podem “prestar contas”.

Um dos aspectos mencionados pelos membros das OSC mais pobres é a dificuldade de levar adiante os trâmites relativos à prestação de contas. Isto não implica total transparência, já que estas OSC nem

[6] Para um estudo detalhado ver Escuder (2008).

sempre indicam os valores exatos recebidos ou destinados a projetos e/ou atividades. Por exemplo, revisando os relatórios das principais OSC dedicadas à ***advocacy*** disponíveis em seus sites na Internet, apenas a organização CELS se refere, exatamente, aos valores recebidos/destinados de acordo com os projetos desenvolvidos.

Um trabalho recente sobre a transparência e a prestação de contas nas OSC da América Latina (Cruz e Pousadela, Ed., 2008) ressalta a falta de um ambiente geral propício para a ***accountability***, o que também afeta negativamente o mundo das OSC. De maneira específica, na Argentina, ainda que as OSC manifestem interesse tanto estratégico quanto simbólico no sentido de levar adiante processos exaustivos de prestação de contas, este item não é prioritário em suas agendas (Marsal e Blanco Toth 2007).

A nova política fiscal e sociedade civil: o poder do Estado

Em nome da transparência e de uma nova cultura tributária, a AFIP (sigla em espanhol para Agência Federal de Rendas Públicas) exigiu, em 2005, um recadastramento das OSC para determinar quais se qualificavam para receber as isenções fiscais correspondentes. Esta mudança na política com relação ao enquadramento legal fiscal teve como corolário o aparente desaparecimento de aproximadamente 20 mil entidades que não se informaram a tempo ou não foram capazes de preencher adequadamente os requisitos indispensáveis para este recadastramento. A política fiscal, juntamente com o monopólio do uso legítimo da coerção, é uma atribuição básica do Estado. Como a experiência dos países desenvolvidos demonstra, as atribuições do Estado em matéria fiscal são fundamentais para a construção de uma democracia forte. Sendo assim, vemos que nesses países, ainda que com diferenças entre eles, uma política fiscal adequada foi uma condição ***sine qua non*** para o desenvolvimento de políticas sociais abrangentes e universais cujo objetivo foi a redução das desigualdades sociais. Da mesma forma, através da política fiscal, o Estado pode intervir na formação, promoção e, no pior dos casos, na desarticulação das OSC gerando incentivos tanto para a criação de OSC, quanto para motivar possíveis doadores. Também pode esti-

mular a transparência do setor com regras claras e efetivas. De acordo com membros de OSC, a Argentina necessita de um amplo debate sobre a base legal-fiscal que promova rapidamente a expansão e uma maior transparência das OSC. Um dos objetivos do recadastramento ordenado pela AFIP em 2005 foi dar maior transparência ao setor, contudo deixou muitas OSC à margem da lei e não conseguiu avançar nesta meta.

Resumindo algumas questões

1. As OSC na Argentina não se atribuem à representação de toda a sociedade civil, mas utilizam uma "linguagem de direitos" para articular o seu discurso. Em geral, essa linguagem contribui para propiciar um ambiente geral favorável para o cumprimento das leis e a consolidação de um estado de direito democrático.

2. É inegável que existem conflitos dentro das OSC. Um ponto fundamental é a divisão entre OSC ricas e pobres. A falta de recursos diversificados promove um darwinismo social entre as OSC, gerando competição e desconfiança entre organizações que em outras circunstâncias poderiam cooperar em temas de interesse comum. É lógico que também existem tensões entre as OSC por questões ideológicas, como o ácido debate sobre segurança cidadã, já que apesar de defender o "direito" à segurança cidadã, os pontos principais a este respeito entre algumas OSC são radicalmente diferentes. Ainda que seja o cumprimento da lei o que está em jogo, existem ênfases antagônicas que vão desde posições progressistas até ultraconservadoras no que diz respeito às propostas de reforma do Código Penal e Processual. Exemplos de OSC com posições radicalmente opostas são a Coordenação contra a Repressão Policial e Institucional (CORREPI) e a Fundação Axel Blumber, que promove a ampliação da capacidade punitiva da legislação penal.

3. A política do Poder Executivo nacional a respeito de muitas OSC sempre foi o ***divide et impera***, dando-lhes recursos arbitrariamente. Isto aumenta ainda mais a desigualdade entre as OSC.

Com relação aos partidos políticos, também podemos constatar que utilizam algumas OSC como extensão da máquina partidária em época eleitoral, afetando negativamente a capacidade de organização dos setores mais pobres, sobretudo a nível local. Hoje em dia, várias OSC e seus líderes estão exercendo, em grande parte, a função que cumpriam antigamente os comitês de bairro dos partidos políticos.

4. Ainda que não exista uma teoria geral sobre a influência política das OSC (Leiras 2007), podemos afirmar que no que diz respeito à agenda pública ela é, em geral, limitada. Sem uma mobilização significativa da sociedade com relação aos temas propostos pelas OSC, elas se transformam quase sempre em um insumo dos meios de comunicação. Entrevistas com jornalistas dos meios nacionais revelam que as OSC não são um poder de fato e que sua capacidade de estabelecer temas na agenda depende da conjuntura política e da própria agenda da mídia, não o contrário[7]. Um exemplo é o Relatório de 7 de junho de 2009, onde o jornal ***Perfil*** publica vários trabalhos de duas entidades: Poder Cidadão e CIPPEC (Centro de Implementação de Políticas Públicas para a Equidade e o Crescimento), sobre as OSC dedicadas a transparência e a prestação de contas. Estes relatórios são muito procurados devido ao interesse de ***Perfil*** sobre o tema, mas não implicaram absolutamente um evento do tipo "lançamento de relatório", como costuma acontecer com estudos realizados por outras instituições, como, por exemplo, Latinobarómetro ou o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Existe uma associação difusa entre a mídia e as OSC, onde a primeira costuma ter a iniciativa. Ela pode, por si só, influir na agenda pública, o que não acontece com as OSC a não ser que consigam uma grande mobilização da sociedade em alguma questão pontual. Um exemplo ilustrativo é a epide-

[7] A este respeito ver a pertinente pesquisa de *Periodismo Social* para o período 2005-2006, que revela que apenas 7% do conteúdo que os jornais publicam no caderno principal têm como fonte as OSC.

mia de dengue que eclodiu no país em março de 2009. A OSC Rede Solidária, liderada por Juan Carr, uma organização com grande prestígio e próxima dos meios de comunicação, já tinha advertido no verão de 2007, em um programa de TV a cabo, sobre a necessidade urgente de tomar medidas preventivas. No entanto, isto não foi visto como um tema prioritário para os meios de comunicação até que a epidemia tomou conta do país.

5. Apesar das várias cooptações do Poder Executivo em todos os níveis (nacional, provincial e municipal), existem sinergias produtivas entre governo-Estado-sociedade civil. Isto acontece entre algumas OSC e setores da burocracia estatal mais comprometidos com o processo de democratização. Neste sentido, é a nível local onde se registram os exemplos mais autônomos e positivos. Estes exemplos sempre implicam a formação de algum tipo de rede na qual se vinculam atores do governo, as OSC e cidadãos mobilizados.

6. A falta de financiamento estável provoca a saída de muitos ativistas altamente capacitados das OSC. A maior parte deles sai para fazer parte do quadro de agências do Estado ou de empresas de doadores. Também existem os que decidem se lançar como candidatos ao parlamento. Assim, as OSC são prejudicadas na formação de seus próprios quadros (ainda que pareça que muitos, ao sair, levam a agenda de suas OSC de origem para os seus novos postos de trabalho). A forma de circulação entre profissionais de OSC e as funções do Executivo e do Legislativo na Argentina também parece ter uma só direção, em detrimento das OSC.

7. Na Argentina, as agendas das OSC sofreram uma influência parcial da agenda dos doadores internacionais. Sob o paradigma neoliberal antiestatal de uma sociedade civil como criadora de tudo o que é bom, muitas OSC viram seus recursos limitados para desenvolver agendas realmente autônomas. Hoje em dia, muitos dos que propiciavam programas de políticas sociais focalizadas são os novos defensores do Estado como centro da economia e da redistribuição. Neste aspecto, é importante en-

fatizar que existem coalizões sólidas entre doadores internacionais, universidades privadas e OSC proeminentes que monopolizam a maior parte dos recursos disponíveis. Se fizermos um mapa antropológico das relações de parentesco, estas coalizões são sustentadas, em grande parte, por relações pessoais. Por um lado, isto corresponde a relações pessoais e condutas ***risk-adverse*** por parte dos responsáveis pelas doações, o que ocorre não só na Argentina, mas também em outros países da região.

8. As OSC na Argentina cresceram exponencialmente nas duas últimas décadas. Como vimos, no período entre 1995 e 2005, as organizações registradas passaram de 50 mil para 100 mil, aproximadamente. O peso sobre a economia é mais difícil de medir em um contexto de ***default informativo*** no qual nem sequer as estatísticas sobre a inflação a nível nacional são confiáveis. Apesar disso, graças ao esforço de alguns estudiosos das OSC podemos dizer que pelo menos durante a década de 90 o setor das OSC contribuiu com 5% do PIB, empregou em torno de 400 mil pessoas e contou com um milhão e meio de voluntários (Roitter 1999).

Conclusões

De acordo com o último relatório da Freedom House (2009) já mencionado anteriormente, os dois aspectos básicos que provam de maneira inegável o retrocesso em direitos políticos e civis na Rússia, Paquistão, Quênia, Egito, Nigéria e Venezuela são os ataques repetidos à liberdade de associação e de expressão. Nestes países, os regimes no poder dedicam-se sistematicamente a reprimir, cooptar e/ou manipular as expressões autônomas da sociedade civil, incluindo a imprensa. Isto é, sem dúvida, algo a que se deve ficar atento. Apesar dos argumentos contrários que possam ser feitos sobre a sociedade civil, a advertência da Freedom House deixa claro que assim como nem toda sociedade civil é boa, nem tudo o que vem do Estado também o é.

Os organizadores deste projeto propuseram o debate em torno de três questões fundamentais. A primeira, como assegurar que as OSC não sejam utilizadas como mecanismos de canalização de recursos públicos

com objetivos de corrupção ou malversação de fundos; segunda, como seria possível melhorar as relações virtuosas entre as OSC e o sistema político representativo; e, terceira, quais são os desafios de regulamentação propostos pelas OSC que assegurem a sua autonomia e transparência. As três questões, no meu entender, indicam um fortalecimento das OSC como instituição e sua autonomia. Com relação ao primeiro ponto, é importante destacar que as OSC podem ser mecanismos de canalização de recursos, tanto públicos quanto privados, com objetivos de corrupção ou malversação de fundos. Sendo assim, é fundamental consolidar uma ***política fiscal efetiva e transparente*** a respeito das OSC. O recadastramento exigido pela AFIP em 2005 foi uma iniciativa positiva nesse sentido. Entretanto, como já mencionei anteriormente, desde a perspectiva das OSC, careceu de difusão e instrumentação adequadas. A formação das OSC para canalizar fundos suspeitos provém tanto do setor público quanto do privado e por esta razão necessita não apenas uma política fiscal, mas também uma política de Estado que estimule o setor e, ao mesmo tempo, promova a sua transparência. É importante lembrar que, historicamente, Estados fortes imbuídos de princípios democráticos criaram uma legislação tendente a construir sociedades civis fortes e democráticas. Aqui existe um déficit do estado de direito que não é responsabilidade das OSC. No entanto, vale destacar que na Argentina as OSC não criaram uma frente comum em prol de tal base legal. Em um nível menor de abstração, ***políticas sociais mais universalistas*** seriam um coadjuvante importante para criar uma sociedade civil mais transparente e menos dependente do Estado. Universalismo e estado de direito, juntamente com uma política fiscal progressista, são condições para uma sociedade civil vibrante e transparente.

Com relação ao segundo ponto, a maneira de melhorar as relações entre as OSC e o sistema político na atual conjuntura da Argentina implica a difícil tarefa de alcançar o que Evans (1997) chamou de "autonomia enraizada" (***embbeded autonomy***). Avançar em círculos virtuosos entre a sociedade civil e o sistema político representativo implica estimular vínculos claros e construtivos entre as OSC e segmentos do Estado e/ou sistema representativo, especialmente o Executivo e as legislaturas municipais. Isto depende muito hoje em dia - no contexto de uma cultura política personalista - de personalidades e relações pessoais e não de mecanismos institucionais consolidados. A criação de tais me-

canismos é uma das grandes tarefas que ainda está para ser executada na Argentina, assim como em outros países da região.

Sobre os desafios de regulamentação para assegurar transparência e autonomia com relação às OSC, já foi proposta uma base legal e fiscal coerente e progressista.

Para terminar, gostaria de voltar ao argumento de Tocqueville: as instituições da democracia constitucional não são suficientes para enfrentar a possível tirania do Estado. Apesar das dificuldades, continua sendo a sociedade civil, e com ela as OSC, a garantia de um sistema democrático que não sucumba às tentações autoritárias do poder. Corremos o risco de nos render a suspeita de Madison e Rousseau sobre as associações como sendo a base social do faccionalismo. Apesar das dificuldades, a breve história da sociedade civil na Argentina nos últimos 25 anos demonstra o contrário. A reivindicação atual do Estado como agente econômico e social quase exclusivo contém o perigo de atribuir um papel residual à sociedade civil. Isto deve ser um sinal de alarme não só para as OSC, mas também para qualquer cidadão ou cidadã fortemente comprometido com a expansão da democracia e da equidade social.

Referências

Acuña, C. e A. Vacchieri (orgs.) (2007). ***La incidencia política de la sociedad civil***. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Acuña, C., E. Jelín e G. Kessler (orgs.) (2006). ***Políticas sociales y acción local***. ***10 estudios de caso***. Buenos Aires: IDES.

Alonso, G. (2009). "Sociedad civil y políticas sociales: El caso argentino en los años recientes", em Arnson, C. J., A. C. Armony, C. Smulovitz, G. Chillier, E. Peruzzotti, G. Cohen (orgs.) ***La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil***. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Armony, A. (2004). ***The Dubious Link. Civic Engagement and Democratization***. Califórnia: Stanford University Press.

Carothers, T. (1999). ***Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve***. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

CIVICUS/GADIS (2006). ***La sociedad civil por dentro: tiempo de crisis, tiempo de oportunidades***. ***Índice Cívicus de la sociedad civil argentina (2004-2005).*** Buenos Aires: Civicus/Gadis.

Cruz, A. e I. Pousadela (orgs.) (2008). ***Ver a través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil***. Montevidéu: ICD.

De Tocqueville, A. (1961). ***Democracy in America***. Vols. I e II. Nova York: Schoken Books.

Escuder, M. L. (2008). "Auditoría ciudadana: la participación ciudadana en políticas públicas", em Lissidini, A. et al. ***Democracia directa en Latinoamérica***. Buenos Aires: Prometeo.

Evans, P. (2002). Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's. ***Development as Freedom. Studies in Comparative International Development*** 37(2): 54-60.

Evans, P. (org.) 1997. ***State-Society Synergy. Government and Social Capital in Development***. Berkeley: University of California Press.

Fox, J. (1994). The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. ***World Politics*** 46(2): 151-184.

Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty, Radio Free Asia (2009). ***Undermining Democracy***. ***21st Century Authoritarians***. Relatório de Junho.

Gutmann, A. (1998). "Freedom of Association: An Introductory Essay", em Gutmann, A. (org.) ***Freedom of Association***. Nova Jersey: Princeton University Press.

Hirschman, A. (1970). ***Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States***. Cambridge: Harvard University Press.

Ippolito-O'Donnell, G. (2008). "La subversión del espacio público en América Latina". ***Metapolítica***, Vol. 12, n. 57, janeiro-fevereiro.

Leiras, M. (2007). "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil em políticas públicas", em Acuña, C. e A. Vacchieri (orgs.) ***La incidencia política de la sociedad civil***. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Marsal, P. (2005). ***¿Cómo se financian las ONGs Argentinas? Las donaciones de Fundaciones de los Estados Unidos (1999, 2000 e 2001)***. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Marsal, P. e M. E. Blanco Toth (2007). ***Las organizaciones de la sociedad civil PUERTAS ADENTRO. Un estudio sobre la transparencia y la rendición de cuentas***. Buenos Aires: Editorial Dunken.

Méndez, J. (2004). "Sociedad civil y calidad de la democracia", em PNUD, ***La democracia en América Latina - Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia***. Nova York e Buenos Aires: PNUD.

O'Donnell, G. e P. Schmitter (1986). ***Transitions from Authoritarian Rule. Vol. IV. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies***. Baltimore: The John Hopkins University Press.

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. ***Journal of Democracy*** 5 (1): 55-69.

O'Donnell, G. (2004). "Human Development, Human Rights, and Democracy", em O'Donnell,G., J. V. Cullel e O. Iazzetta (orgs.) ***The Quality of Democracy. Quality and Applications***. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Peruzzotti, E. (2006). ***Two Approaches to Representation***. XXVI Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Porto Rico.

PNUD/BID/GADIS (2004). ***Índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina. Total país.*** Buenos Aires: Edilab Editora.

Putnam, Robert D., Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti. (1993). ***Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy***. Princeton: Princeton University Press.

Periodismo Social. "Las organizaciones del sector social en los medios de comunicación 2005-2006". www.periodismosocial.org.ar

Roitter, M., R. Rippetoe e L. Salamon (1999). ***Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina*** (CNP/ CEDES).

Roitter, M. (2009). Perfil de la inversión social privada en Argentina. Buenos Aires: GDFE/CEDES.

Smulovitz, C. (2007). "Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina", em Sorj, B. e M. D. Oliveira (orgs.) ***Sociedad civil en América Latina: crisis y reinvención de la política***. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Warren, M. E. (2001). ***Democracy and Association***. Princeton e Oxford: Princeton University Press.

ONGs, sociedade civil e democracia no Chile pós-ditadura

Gonzalo Delamaza

Passados vinte anos desde a transição pacífica da ditadura militar para a democracia, muitos dos processos que surgiram dentro deste contexto amadureceram ou evoluíram de forma diferente, marcados por um período de continuidade e estabilidade política. Um deles se refere à sociedade civil organizada, especificamente àquela parte denominada "organizações não governamentais". Elas surgiram em nome de uma nova autonomia da sociedade civil, quando o Estado estava em mãos do regime militar e as liberdades democráticas tinham sido abolidas. Elas mantiveram essa orientação, mas sua situação interna e externa mudou. Hoje em dia qual é o seu papel? Qual é a natureza de suas relações com a política e o Estado? Até que ponto se consolidaram institucionalmente? Estas e outras perguntas são feitas neste trabalho, que procura avaliar os avanços e os retrocessos do setor não governamental, examinando, deste modo, as suas contribuições para o desenvolvimento democrático do país.

O artigo argumenta que a sociedade civil não é uma entidade separada das condições políticas, econômicas e institucionais que prevalecem no país. Na evolução democrática, após 1990, não foram criadas no Chile as estruturas organizacionais e institucionais necessárias para canalizar a participação cidadã e fortalecer a sociedade civil em uma perspectiva de equidade. Sendo assim, as novas expressões e dinâmicas da sociedade civil – entre elas as ONGs – tendem a reproduzir as desigualdades não superadas do desenvolvimento chileno. Isto apresenta novos desafios de transformação política e institucional que permitam corrigir esses traços, dinamizar a vitalidade própria da sociedade civil e enriquecer a governabilidade democrática.

Surgimento do setor não governamental

No final da década de 70 e durante os anos 80 do século passado, surgiu um novo tipo de organização no país, que logo passou a ser chamada, no plural, de "organismos ou organizações não governamentais" (ONGs), conhecidas inicialmente como "instituições de apoio" e "centros de estudo" – ao mesmo tempo em que surgiam também em outras regiões da América Latina e do mundo. A particularidade chilena era que isto acontecia sob um regime militar ditatorial que tinha destruído o sistema político, deixando pouco espaço para a sociedade civil e reprimindo com vigor as manifestações contra o regime. Vale dizer que as ONGs nasceram fora – e muitas vezes, contra – o Estado ditatorial da época. Essa situação contrastava com o modelo histórico de constituição da sociedade civil chilena, claramente vinculado a um Estado em permanente ampliação através de um sistema político pluralista, cada vez mais inclusivo e relativamente estável. Este modelo tinha durado quase cinquenta anos.

Com a transição democrática, iniciada tardiamente no final dos anos 80, a "elite" do setor não governamental começou a participar do Estado, canalizou em sua direção a cooperação internacional solidária com o país e aproveitou o acumulado no espaço não governamental para implementar novos programas e ações. Como era previsível, isto enfraqueceu as ONGs e articulou-as de uma maneira subordinada – como prestadoras de serviços terceirizados – a um Estado mais ativo,

mas que tinha herdado o modelo institucional e político elaborado nos anos 80, com sua capacidade de reforma limitada.

O espaço de ação da sociedade civil foi sendo preenchido com novas expressões: as organizações microlocais criadas pelo Estado ou orientadas a tornar viável a política social estatal; as organizações voluntárias, majoritariamente de origem católica; as fundações sustentadas pelo grande empresariado para realizar ações sociais, principalmente concentradas na educação; as organizações de ***advocacy*** em torno de temas de direitos, ligadas a organismos internacionais (principalmente liberais) e empresariais (principalmente conservadores); os ***think tanks*** de grande impacto nas políticas públicas; as ONGs de desenvolvimento, herdadas da etapa anterior, pendendo entre seu papel de executoras externas da política estatal e o interesse em manter sua autonomia e propostas; e, por último, movimentos cidadãos urbanos, com tendência a se concentrar em grupos de renda média e alta[1].

Este artigo se inicia com uma breve digressão histórica sobre a sociedade civil chilena. Em seguida, discute as condições nas quais surgiram as ONGs sob o regime ditatorial, estabelecendo os elementos de "herança" do período democrático anterior, assim como os "novos", próprios daquele período, que tornaram possível o surgimento do setor. Depois analisa o impacto, sobre o setor não governamental, da restauração de um Estado ativo em políticas públicas nos anos 90, em um contexto de uma democracia frágil e uma mobilização social fraca. Uma quarta seção analisa a diversidade atual do que poderíamos chamar "sociedade civil de novo tipo" (profissionalizada e com impacto público) e sua capacidade de influir sobre as agendas públicas. Isto nos obriga a conhecer as estruturas que foram estabelecidas para a participação da sociedade civil no âmbito público, o qual nos leva de volta ao Estado. Finalmente, o artigo propõe uma estratégia de aprofundamento democrático com participação cidadã como um contexto no qual seria possível reforçar tanto a política representativa, quanto a participação da sociedade civil no espaço público.

[1] Como o foco deste trabalho está nas ONGs, não incluímos aqui as organizações sociais tradicionais (sindicatos, associações de moradores e organizações de base) que continuam existindo em grande número, ainda que com pouco poder.

A sociedade chilena: de onde viemos?

Cada sociedade é particular em sua formação e nas pautas do seu desenvolvimento. Portanto, não se pode falar da "sociedade civil no Chile", como se ela fosse uma entidade substancial transgeográfica que se "expressa" ou se "manifesta" em um lugar particular. Ou melhor, a sociedade civil chilena formou-se de acordo com certas características próprias da evolução histórica do país. Compreender estas particularidades que a configuram dentro da totalidade social, avaliar o impacto da dependência de um padrão existente (***path dependence***) que isto pode significar, é a primeira coisa a ser feita.

A sociedade civil chilena compartilha com outras situações parecidas na região a suposição de que no Chile "o Estado é a matriz da nacionalidade, a Nação não existiria sem o Estado", de acordo com a afirmação radical do historiador chileno Mario Góngora. Mas devemos acrescentar à afirmação anterior algumas particularidades que fortaleceram certas dimensões desse Estado e enfraqueceram a sociedade a qual ele governava. Em primeiro lugar, a guerra. Por um lado, a longa guerra entre mapuches e espanhóis. O Chile é o único país da América onde os povos originários não foram derrotados pela coroa espanhola, mas assinaram um acordo de paz através do Tratado de Quilín, em 1604, após sessenta anos de guerra. A manutenção e defesa da fronteira foi uma prioridade do Estado durante a colônia. Durante a formação da República, ao longo do século XIX, o Estado viu-se envolvido na guerra da Independência, na guerra com a Espanha e em duas guerras contra o Peru e a Bolívia, além da derrota armada dos liberais contra os conservadores em 1830, as guerras civis de 1851, 1859 e 1891, e a campanha militar de ocupação do território mapuche em 1880/1881.

Um segundo traço que reforçou o centralismo da condução militar do Estado foi a fragilidade das elites regionais, que foram derrotadas repetidamente em benefício da capital. Por último, a ordem política estabelecida desde os anos 30 do século XIX foi de caráter liberal e extremamente excludente. Apesar do predomínio da democracia eleitoral, durante o século XIX, 90% da população não participava das decisões políticas. A ampliação efetiva em direção aos grupos populares foi sendo feita – desde o Estado – a partir do final da década de 30, com os governos da Frente Popular e com a reforma da lei eleitoral de 1958 que, juntamente com o fim da exclusão legal dos comunistas que vigorava desde 1947, iniciou um período de florescimento democrático. Durou apenas quinze anos: a ditadura militar pôs fim a este período de maneira radical em 1973.

Durante parte do século XX, viveu-se o predomínio do sistema político e dos partidos como grandes mediadores dos interesses sociais, articulados parcialmente em grandes movimentos nacionais, ainda que com grandes exclusões[2]. Apesar de o clientelismo propriamente dito não ter predominado entre a política e a sociedade civil chilena – o que aconteceu mais nos níveis locais – é possível dizer que essa mesma sociedade perdeu autonomia e foi tornando-se cada vez mais corporativa, associada aos projetos do Estado.

De tal maneira que tínhamos um país com um Estado unitário, centralizado e com componentes autoritários; um ordenamento institucional que manteve a vigência da democracia durante grande parte do século XX. Suas características permanentes foram: o elitismo no âmbito político, o liberalismo no âmbito econômico e a persistência da desigualdade e da exclusão social (ainda que com períodos de maior integração). A sociedade civil teve uma tradição de autonomia no século XIX, mas logo se uniu ao projeto estatal com a mediação política dos partidos.

Antecedentes do setor não governamental: a "beneficência" e os organismos de "desenvolvimento e promoção"

Os antecedentes do que hoje chamamos ONGs podem ser encontrados de maneira mais direta em determinado segmento da sociedade civil organizada que não são as organizações sociais representativas ou corporativas. Trata-se de outro tipo de instituição, que em sua maioria surgiu a partir da Igreja Católica ou ligada a ela de formas diferentes. Tais instituições desenvolveram inúmeras atividades de intervenção social e educacional desde muito cedo na história do país. A Igreja Católica, no contexto da colonização espanhola, foi um agente estatal voltado para a sociedade e com uma enorme influência cultural. Após a independência, iniciou-se a separação entre Igreja e Estado, mas a primeira mantém um conjunto de privilégios institucionais e continua exercendo sua influência na cultura e na sociedade. Como veremos, é desde essa matriz que surgiu grande parte das ONGs que existem até hoje.

---

[2] Uma dessas exclusões importantes foi a dos grupos indígenas, reconhecidos legalmente como tais apenas na metade dos anos 90 do século XX. É importante lembrar que no momento da independência do Chile, o território que se tornou independente não incluía nenhum dos grupos indígenas que foram incluídos mais tarde, sem exceção, através de ações militares – territórios mapuche no sul; aymará, quechua e atacamenho no norte; rapa nui na Ilha de Páscoa–, quando não diretamente exterminados (k'aweskar, selk'nam e yámanas no extremo sul do país).

Historicamente a beneficência surgiu ligada à fundação da Igreja Católica na administração colonial que se projetou na educação e na saúde, assim como no atendimento aos órfãos e idosos. Com o aparecimento das correntes liberais no século XIX, que procuravam a separação entre a Igreja e o Estado, surgiu a educação pública e os estabelecimentos de saúde deixaram de ser administrados pelas congregações religiosas. Entretanto, o trabalho educativo se manteve, tanto orientado para setores da elite como para setores populares e, especialmente, para os trabalhadores do campo. O mesmo aconteceu com a ação assistencial dirigida à terceira idade, às crianças órfãs e outros grupos.

Junto com a iniciativa eclesiástica, desenvolveu-se o que hoje em dia poderíamos chamar de "filantropia privada". Normalmente associada às contribuições em dinheiro e gêneros que a classe alta fazia para a própria Igreja realizar o seu trabalho social, assim como as iniciativas particulares que os ricos do século XIX foram tomando em áreas como educação, habitação, alimentação, atendimento às mães e outras.

Durante os anos de crescimento do trabalho do Estado nas políticas sociais, a partir dos anos 20 e especialmente desde 1938 em diante, estas instituições não desapareceram. Complementaram-se com o setor público de diversas maneiras, seja entrando em áreas nas quais ele não chegava ou recebendo financiamento público para a realização de suas tarefas, como no caso de atendimento a "menores em situação irregular", a partir dos anos 40. Mais tarde, durante os anos 80, a política de subvenção para a realização de ações sociais e o apoio político do governo militar para diversas iniciativas assistenciais favoreceu o seu desenvolvimento. Estas instituições operavam com um modelo misto de gestão profissional, normalmente apoiadas por um conselho de administração com características empresariais, e ação voluntária em hospitais, centros de atendimento para crianças etc. Estas instituições somaram-se a um grande setor pré-existente que foi criado durante o século XX e que recebia financiamento público (Fundação "Criança e Pátria", ligada à polícia; "Casa Nacional da Criança" e outras)[3]. Contudo, as principais iniciativas assistenciais continuam, até hoje, ligadas à Igreja Católica, como a Fundação "Las Rosas", "Caritas Chile" e o Lar de Cristo (ver mais adiante).

[3] O regime militar também estimulou uma vasta rede de voluntariado feminino com fins proselitistas, dirigido pelas esposas dos membros da Junta Militar, estrutura que se reproduzia em regiões e municípios. Algumas dessas fundações existem até hoje e contam com o apoio do Estado.

Outro setor importante de organizações tradicionais são as baseadas principalmente nos associados, cujo trabalho é assistencial e/ou de serviços, ao mesmo tempo em que serviram como veículo de sociabilidade das classes médias urbanas. Algumas delas são filiais nacionais de organizações internacionais, tais como a Associação de Guias e Escoteiros (fundada em 1911), a Cruz Vermelha Internacional (que surgiu em 1903), o Exército da Salvação e os clubes Lions e Rotary (ambos criados em Chicago no início do século XX). Outras são de caráter nacional, como o Corpo de Bombeiros, criado em 1851 e que agrupou correntes não católicas, como os maçons e os imigrantes estrangeiros protestantes. Algumas delas recebem contribuições permanentes do Estado chileno através da Lei Chilena de Jogos de Azar de Beneficência, por exemplo.

Em geral, este setor de associações privadas apresenta uma importante continuidade no tempo, assim como aconteceu com as organizações de grêmios corporativos das elites econômicas. Desde o século XIX, atuam com um impacto significativo em áreas como a da saúde, atendimento de crianças, educação e outras. Antes do surgimento das políticas sociais universalistas, estas instituições gozavam de bastante autonomia, na medida em que faziam parte das relações próprias de patronato entre a Igreja e o Estado[4]. Mais tarde, o fizeram articuladas ao trabalho estatal e financiadas por ele. A corrente de assistência aos pobres "desde cima" foi complementada com aquela que corresponde aos modelos de associação dos setores médios, não vinculada aos setores religiosos e que também desenvolvia ações assistenciais.

Outro setor onde o Estado e a sociedade civil criaram um vínculo forte foi o das instituições de educação superior. Das oito universidades existentes no país em 1973, só as duas universidades nacionais pertenciam ao Estado: a Universidade do Chile (fundada em 1842) e a Universidade Técnica do Estado, que nasceu a partir da Escola de Artes e Ofícios (1849), ambas criadas em plena construção republicana. No entanto, as outras seis contavam com uma participação ativa de entidades não estatais. Em alguns casos, correspondiam a corporações privadas relevantes na vida nacional como a Igreja Católica (Universidades Ca-

[4] No entanto, muito cedo, a partir de 1832, o Estado também começou a atuar na área, constituindo as Juntas de Beneficência Pública, que foram regulamentadas em 1886, dependendo do Departamento de Higiene e Beneficência do Ministério do Interior (Teixido, S. e Chavarri, R. *Mapeando las Fundaciones en Chile*, Santiago do Chile, 2000).

tólicas de Santiago, Valparaíso e do Norte) e a Loja Maçônica (Universidade de Concepção). Em outros, correspondiam a iniciativas privadas de profissionais, empresários e filantropos, como aconteceu com a Universidade Austral de Valdivia e a Universidade Federico Santa María em Valparaíso, respectivamente, nascidas durante o século XX. Até 1980, estas instituições eram as únicas que proporcionavam educação superior e contavam com financiamento do Estado para o seu trabalho. Ainda que a partir daí tenham surgido várias outras universidades privadas, apenas as nomeadas acima formam o Conselho de Reitores e continuam recebendo recursos diretos do Estado, apesar de eles terem diminuído significativamente em relação à importância atual dos estabelecimentos.

Sobre a origem histórica das hoje chamadas ONGs de desenvolvimento, as primeiras instituições foram criadas durante o período de governo de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), em razão do projeto político de mudança social que procurava integrar os camponeses e os pobres urbanos através de políticas de promoção e reforma. É o caso de organismos de estudo e formação de profissionais como o Centro de Investigações e Desenvolvimento da Educação (CIDE), o Instituto Latino-americano de Doutrina Econômica e Social (ILADES) e outros ligados principalmente à Companhia de Jesus. Também foram criadas outras instituições mais voltadas para a educação popular e a inclusão social, como o Instituto de Educação Rural (IER) e o de Promoção Agrária (INPROA), assim como outros ligados à Igreja Católica e preocupados com a questão agrária, a pobreza urbana e os problemas sociais. Nestes centros foi elaborado o pensamento político de "promoção popular" – inspirado pelo jesuíta belga Roger Vekemans, quem por sua vez participou da criação da Escola de Sociologia da Universidade Católica – e formaram-se várias gerações de profissionais e dirigentes sociais que participaram do processo político e de mudança institucional entre 1964 e 1973. Muitas destas instituições experimentaram uma transformação de seu trabalho em razão das condições posteriores a 1973.

Como produto da reforma universitária do final dos anos 60, ampliou-se significativamente o vínculo entre as universidades e o mundo social, incluindo os setores populares, assim como surgiram diversos centros de estudo multidisciplinar, particularmente na Universidade Católica. O mesmo aconteceu dentro do Estado, que formou importantes equipes de profissionais e técnicos para tratar da reforma agrária, do desenvolvimento social urbano, da gestão da produção e

da distribuição das empresas estatizadas durante a Unidade Popular (1970-1973). O fechamento posterior de todos esses espaços, em virtude do golpe militar de 1973, significou a migração de quadros importantes que deixaram as instituições públicas e acadêmicas. Muitos desses profissionais logo formaram algumas das principais ONGs durante o período ditatorial.

É importante destacar nesta breve síntese histórica: a presença e a projeção da Igreja Católica em diferentes âmbitos da ação social, educacional e cultural; a definição das instituições como religiosas; o papel ativo do Estado no apoio e promoção destas organizações e um alto grau de consolidação institucional das expressões da "sociedade civil" nesta área.

A mesa de três pés e o Estado ausente

O fenômeno conhecido como ONG expandiu-se no contexto criado pela ditadura militar, que fechou os espaços de participação e aplicou uma política econômica de grande impacto negativo sobre as condições de vida dos setores populares. Isto levou ao surgimento de sucessivas ondas de organismos que combinaram a atenção aos problemas sociais e de violação dos direitos humanos com ações de organização, educação, conscientização e agitação política e social.

A importância da Igreja como instituição protetora frente aos abusos do Estado foi fundamental para o surgimento de organismos de defesa dos direitos humanos, como o Comitê Pró Paz, que resultou no Vicariato da Solidariedade e outros durante os anos 70. Paralelamente, foi organizada a Oficina de Coordenação de Assistência Camponesa (OCAC) e organismos de apoio às iniciativas populares de subsistência. Também surgiram centros acadêmicos independentes a partir de instituições universitárias que os tinham excluído – o Programa de Investigações Interdisciplinares em Educação (PIIE) e a Corporação de Estudos e Planejamento (CIEPLAN) nasceram originalmente na Universidade Católica; outros foram reestruturados, como a intergovernamental Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) – onde foram acolhidos os acadêmicos demitidos da Escola de Sociologia e do Centro de Estudos da Realidade Nacional da Universidade Católica e a Corporação de Promoção Universitária (CPU), ligada à Democracia Cristã.

Surgimento das ONGs: a mesa de três pés

Uma grande quantidade e variedade de ONGs surgiu durante a década de 80, sustentadas pela cooperação não governamental e pela solidariedade obtida pelos exilados chilenos para as ações dentro do país. Os espaços não governamentais foram decisivos para a rearticulação da iniciativa social e política em diferentes segmentos da sociedade chilena. Por trás do surgimento do movimento ONG, encontramos a evolução de uma estreita aliança e intercâmbio de propósitos, estratégias e metodologias de trabalho entre três atores, o que chamamos de "mesa de três pés": A) Uma cooperação internacional de vocação democrática, politicamente interessada na América Latina e influenciada pelas correntes dos exilados latino-americanos, principalmente os chilenos. Destacam-se aqui a cooperação oficial de países europeus governados pela social democracia; a cooperação não governamental ligada a igrejas, sindicatos e outros organismos e, na metade dos anos 80, o apoio norte-americano à democratização no Chile. B) Uma geração de profissionais e técnicos de classe média com formação acadêmica e experiência de militância social e política nos movimentos sociais e políticos ou através da participação no governo a partir da metade dos anos 60. Tais profissionais foram exonerados de seus cargos públicos, marginalizados nas universidades e perseguidos pela ditadura militar, mas encontraram refúgio e novos espaços de atuação nas ONGs. C) Líderes sociais, comunitários e militantes políticos de base que se dedicaram sem descanso à reconstrução dos vínculos e valores do movimento social popular. Eles proporcionaram a base social e a legitimidade para o movimento das ONGs, ao mesmo tempo em que receberam apoio para a sua subsistência e atuação social.

Como é possível perceber facilmente, por trás do fenômeno das ONGs estavam os partidos políticos, os dirigentes sociais e os profissionais ligados ao Estado e à política. Ou seja, os atores provenientes da "matriz sociopolítica clássica" do desenvolvimento chileno, tentando se rearticular em meio a condições muito difíceis. A Igreja Católica atuava como um "para-raios", um ator múltiplo: político, da sociedade civil e próximo do Estado até pouco tempo atrás. E um apoio externo que não se via desde a época da Aliança para o Progresso e sua manutenção na "revolução em liberdade" de Eduardo Frei.

O sistema de cooperação que foi estruturado naquela época operou com grande eficiência, mas não em termos de impacto quantitativo no desenvolvimento ou na solução dos problemas dos setores marginalizados. Foi qualitativa e politicamente eficiente no sentido de impulsionar diferentes processos: criando novos espaços de mobilização democrática; inovando em metodologias de organização social; enfrentando de maneira prática e participativa os novos problemas da sociedade chilena; permitindo a subsistência material e social de uma camada da população com vocação e compromisso democrático; pesquisando as transformações da sociedade e desenvolvendo diversas propostas para o futuro. Teve momentos importantes onde foi protagonista no período que aqui tratamos. Tudo isto, apesar do setor não governamental, cada vez maior e mais diversificado, ter funcionado em condições inéditas de informalidade jurídica, vazio institucional e regulador, à margem da legalidade ou contra ela, desprovido de canais de interlocução, apoio ou facilidades oficiais e sem esquemas de representação social. Ou melhor, sua ação foi de expressão cultural e social, promoção e assistência técnica.

Um exemplo da evolução dos anos 80 é dado, por exemplo, por um analista norte-americano, que se referindo ao caso chileno, comentou: "Em 1990, quando o regime do general Pinochet chegava ao ocaso, a sociedade civil chilena tinha se tornado mais complexa, variada e, em muitos aspectos, mais talentosa, especializada, competente e inovadora do que em qualquer momento anterior de sua história"[5]. De fato, esse setor contava com mais conhecimento e experiência em inúmeras matérias de interesse público do que o próprio Estado. De algum modo, essa "mesa de três pés" causou um impacto político interno, apesar de permanecer completamente fora das estruturas do Estado. Este contexto explica algumas de suas características: financiamento externo, articulação com o mundo social popular e com os atores políticos, marginalização das instituições, falta de visibilidade pública e capacidade inovadora.

[5] Loveman, B. *Las ONG chilenas, su papel en la transición a la democracia*, em Reilly, C. (org.), *Nuevas políticas urbanas*. Arlington, 1994.

A volta do Estado: nada mais será como antes

Durante a primeira metade dos anos 90, todos os componentes do sistema de cooperação não governamental sofreram modificações significativas. E surgiu um novo ator, o Estado, através das políticas públicas retomadas especialmente da área social. Produziu-se uma verdadeira transferência tecnológica e, de certa forma, também de legitimidade desde as ONGs ao novo governo: tanto através de alguns quadros profissionais mais qualificados, quanto pela acumulação técnica e política em matéria social, que serviu de base para as novas iniciativas estatais. Por outro lado, a cooperação internacional, que tinha proporcionado o suporte material ao sistema, orientou-se no sentido de apoiar o novo governo, o que era consistente com sua orientação política prévia e com o fato de que seus principais interlocutores agora estavam no governo. O movimento social reconstituiu-se de maneira autônoma, sem necessitar do apoio das ONGs, que o tornava dependente. O movimento sindical abriu um canal de interlocução formal com as novas autoridades e com o empresariado, enquanto a população, jovens e outros, dividiram-se em diversas organizações iniciando uma ligação com os municípios em processo de democratização. O compromisso político alcançado para tornar possível a transição projetou-se na contenção das reivindicações populares e na desativação das estratégias de mobilização que pudessem alterar o curso da restauração institucional. A iniciativa passou às mãos do novo governo, que desenvolveu novos programas e políticas, evitando o surgimento de formas de ação coletiva que se afastassem do projeto de transição controlado pela cúpula governamental e política.

Deste modo, nos anos 90, o setor não governamental viu-se com menos vínculos sociais, privado de suas fontes de financiamento e procurou fazer alianças com o setor público para implementar os novos programas sociais. No entanto, esta relação aconteceu em termos de consultoria e execução de projetos e não contemplou o reconhecimento das ONGs de desenvolvimento como um fenômeno novo e diferente que deveria permanecer e se institucionalizar. Tampouco a perda dos recursos da cooperação internacional foi compensada, pois os novos fundos públicos foram canalizados para a implementação dos programas públicos, onde as ONGs, competindo

com empresas e organizações sociais, pretenderam se encarregar dos serviços terceirizados[6].

É importante destacar que a volta do Estado não significou um retorno ao velho "Estado de Compromisso", nem o protagonismo dos partidos políticos. Também não envolveu um novo sistema de cooperação – desta vez nacional – que indicasse algum tipo de fortalecimento da sociedade civil. O projeto de governabilidade da transição foi negociado por uma elite política muito reduzida, formada pelos que deixavam o governo e pelos que o assumiam, dentro de um âmbito constitucional, econômico e de instituições políticas. Fragilmente modificado, sua principal orientação foi manter o crescimento econômico – sobre bases neoliberais – e normalizar as instituições políticas assegurando a estabilidade, para o qual foi dado poder de veto para a minoria pró-ditadura. A principal área onde se tentou fazer mudanças foi a da política social: incrementando o gasto, focalizando novos setores, criando novos órgãos na administração pública e programas etc.

Ainda que o sistema político tivesse sido reconstituído e os principais partidos tradicionais mantivessem seus privilégios, a verdade é que o sistema político já não cumpria o papel de antigamente, perdendo grande parte de sua capacidade mediadora. O sistema presidencialista, com a hegemonia do Ministério da Fazenda, com as instituições centralizadas e com os limites marcantes do próprio processo de transição que todos queriam tomar conta, foi fazendo com que os partidos perdessem prestígio e funcionalidade. Em seu lugar, apareceram as políticas e os programas sociais do governo em interlocução direta com grupos comunitários e um leque mais variado de atores da sociedade civil, estimulados, em grande parte, pelo próprio governo, pelos empresários e pelas novas correntes provenientes do exterior[7].

[6] A concorrência pelos fundos públicos, estabelecida pelo Estado, também criou situações de conflito entre as organizações sociais de base, especialmente as Associações de Moradores e as ONGs formadas por profissionais que aparecem como "mediadoras" dos recursos destinados à política social.

[7] Analisamos a evolução das ligações entre a ação governamental e a dinâmica social em suas diferentes variantes em G. Delamaza: *Tan Lejos Tan Cerca. Sociedad Civil y Políticas Públicas en Chile*. LOM Ediciones, Santiago do Chile, 2005.

Uma nova sociedade civil?
O campo de disputa de uma sociedade desigual

Como evoluiu o espaço não governamental a partir da volta da democracia? O espaço de ação da sociedade civil foi sendo preenchido por novas expressões com pouca articulação e ligação mútua: um verdadeiro 'mar' de sociedades civis. Em primeiro lugar, é possível mencionar o enorme contingente de organizações, principalmente microlocais, criadas pelo Estado ou orientadas a tornar viável a política social estatal. Como podemos ver no quadro a seguir, a imensa maioria das organizações corresponde a este padrão: pequenas e de alcance reduzido e geralmente com alguma participação em políticas públicas ou fundos estatais ou municipais.

Tipos de Organização	Quantidade
As majoritárias (mais de 3.000 no país)	
Associações de Moradores	
Clubes Desportivos	
Centros de Pais e Responsáveis	
Sindicatos	
Comitês Partidários	
Clubes da Terceira Idade	
Associações Gremistas	
Comitês de Pavimentação	
Entre 1.000 e 2.999 associações no país	
Comunidades de Água, Centros de Mães, Grupos Artísticos, Clubes, Corporações, Comunidades Indígenas, Organizações de Saúde, Oficinas de Trabalho, Cooperativas, Bombeiros	
Entre 100 e 999 associações no país	
Centros Culturais, Fundações, Escoteiros, Centros Juvenis, Grupos de Empresários, Organizações de Mulheres, ONGs, Organizações Agrícolas, Comitês de Segurança Cidadã, Organizações Estudantis, Uniões Municipais, Escolas Profissionalizantes, Associações Indígenas, Comitês de Água Potável, Comitês de Desenvolvimento Local, Comitês Habitacionais	

Menos de 100 associações	
Organizações Ecológicas, Comitês para o Desenvolvimento, Organizações sem estruturas legais formalizadas, Organizações de Consumidores, Associações de Proprietários	
Outras	
TOTAL	

Elaboração própria a partir do PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano no Chile, 2000, pp. 302-303[8]

Com relação aos principais objetivos deste mundo associativo, eles são coerentes com o que foi dito.

Objetivos das Organizações	Porcentagem
Potencial Estratégico	
Sociabilidade	
Desenvolvimento – Melhoria da qualidade de vida	
Estímulo – Promoção	
Apoio Mútuo	
Administração – Gestão	
Assistência	
Expressividade Artístico-Espiritual	
Outros	
Sem informação	
TOTAL	

Elaboração própria a partir do PNUD. *Op. cit,* p. 130.

Com relação às ONGs que analisamos anteriormente, constatamos trajetórias diferentes.

No caso das organizações assistenciais, também chamadas "de voluntariado", são instituições que durante os últimos anos alcançaram um posicionamento público importante através dos meios de comu-

[8] Para poder fazer uma comparação a respeito do significado deste número de associações (onde não estão incluídas as religiosas), basta dizer que a mesma metodologia aplicada na Argentina apresentou um número menor de organizações (79 mil) para um país com o dobro da população.

nicação de massa, os quais utilizam para captar grande quantidade de fundos públicos. As campanhas criadas a partir das organizações de "matriz jesuíta", como o ***Lar de Cristo***, ***Um Teto para o Chile*** e outras, proporcionaram uma importante mobilização voluntária de jovens, principalmente estudantes universitários das classes média e alta. Estas instituições promovem um modelo de trabalho que combina voluntariado, financiamento através de mecanismos de doação privada direta (campanha de sócios, entrega de dinheiro trocado nos supermercados, coletas públicas), doação privada com isenção fiscal, contribuições diretas e indiretas do governo e gestão empresarial em larga escala, tanto na gestão interna da instituição, quanto em áreas de negócios e alianças estratégicas.[9]

Juntamente com fundações tradicionais, surgem outras recentes, vinculadas a setores empresarias ou simplesmente ligadas a pessoas abastadas, dedicadas a trabalhos assistenciais mais específicos. Evitam as ações de conotação política ou de confronto, mas pressionam o Estado no sentido de ampliar os mecanismos de estímulo para as doações privadas através de isenções fiscais e outros mecanismos. Por exemplo, quando o governo de Ricardo Lagos regulamentou as doações e estabeleceu que uma porcentagem delas iria formar um Fundo de Ajuda Social ao qual teriam acesso as organizações que não tivessem capacidade de chegar ao grande público, houve uma forte reação por parte das grandes organizações de voluntariado, juntamente com a diminuição drástica das doações das grandes empresas, o que levou o governo a negociar uma reforma de acordo com as propostas feitas.

Atualmente, vemos o surgimento de um setor "neoassistencialista", formado pelas organizações de grande porte que se associaram ao setor empresarial, adotando seus modelos de gestão e recebendo suas contribuições. Algumas delas – como ***Um Teto para o Chile*** – mobilizam um grande número de voluntários jovens, especialmente universitá-

[9] No caso do *Lar de Cristo*, isto inclui uma empresa funerária (agora concessionária mediante uma "licença"), uma construtora de moradias sociais, um "banco dos pobres" e alianças estratégicas com um canal de televisão e uma cadeia de supermercados. Os diferentes organismos vinculam-se entre si como uma holding de empresas. *NESsT, Hogar de Cristo: Mobilizing Social Resources.* Case Studies nº 2, 2000. http://www.nesst.org/documents/HogardeCristoinglespage1FINAL.pdf

rios e desenvolvem uma política ativa de fazer-se presente nos meios de comunicação. Outro setor importante de fundações apoiadas pelo empresariado e que tem acesso a diferentes isenções fiscais para as doações dedica-se à educação e à cultura. Por último, destaquemos algumas dedicadas aos jovens em situação de risco, como a Fundação Esperança (criada por um senador da oposição para atendimento de viciados em drogas) e também várias organizações dedicadas ao microcrédito e aos microempreendimentos, um setor muito privilegiado pelo empresariado, com acesso a financiamento público abundante (Fundação Trabalho para um Irmão; Fundação BanIgualdade – estabelecida pelo ex-candidato de direita à presidência, Joaquín Lavín, de acordo com o modelo do Banco dos Pobres -; Fundo Esperança, do Lar de Cristo, entre outras).

As grandes empresas também criaram fundações, de acordo com a tendência denominada de "responsabilidade social empresarial". É o caso da Fundação ***Escondida,*** da holding neozelandesa BHP Billiton e ***Pelambres,*** do Grupo chileno Luksic, ambas grandes mineradoras de cobre; ***Pehuén,*** da empresa de energia elétrica Endesa; Telefonica; Arauco, da Celulose Arauco, entre muitas outras. Nenhuma delas é uma fundação doadora, no sentido da filantropia profissionalizada dos países do norte. São mais executoras diretas da ação social ou dão apoio eventual a estabelecimentos educacionais ou de assistência em diversas áreas. Um modelo mais envolvido com o setor público, com estratégias de corresponsabilidade social e incluindo doações está presente na Fundação ***AVINA***, do empresário transnacional Schmitheini e a Fundação Carmen Goudie, da holding chilena DERSA, na região de Coquimbo. Um caso completamente atípico é o da Fundação ***Pumalín***, do milionário ecologista norte-americano Douglas Tompkins, que comprou grandes extensões de terra no sul do Chile para doá-las ao Estado como territórios de preservação ambiental. De acordo com sua orientação, esta é a única fundação submetida permanentemente a críticas provenientes do setor empresarial e de grupos políticos conservadores, dentro e fora do governo. O registro de Fundações indica que existam aproximadamente 900 delas, contudo não se sabe quantas estão ativas e quantas não.

A terceirização do vínculo entre o Estado e a sociedade civil

Um caso especial é o da Fundação para a Superação da Pobreza, entidade criada originalmente como um Conselho Assessor do Presidente da República durante o período de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), presidido pelo empresário, ex-ministro do governo de Patricio Aylwin e muito ligado à Igreja, Alberto Etchegaray. Também possui um conselho de administração com uma importante presença empresarial e vínculos fortes com a Igreja Católica, sem que por isso tenha adotado a linha mais religiosa de muitos de seus pares e nem a modalidade de gestão proveniente do setor privado. Trata-se de uma organização financiada com orçamento público (através do Ministério do Planejamento e do Ministério do Trabalho). Sua origem e financiamento estatal permitem que seja uma interlocutora das políticas públicas em matéria de pobreza e que tenha desenvolvido uma importante mobilização de jovens profissionais e universitários através de programas de alcance nacional. De fato, estes programas representam a "terceirização" do vínculo entre o Estado e a sociedade civil em zonas de pobreza, através de uma Fundação privada.

A outra tentativa de ***outsourcing*** com o setor não governamental foi feita pelo Fundo das Américas, iniciada pela conversão da dívida bilateral com os Estados Unidos, com um patrimônio de 20 milhões de dólares. Ele era administrado por um Conselho Misto no qual participavam o governo e as ONGs beneficiárias do Fundo. Foi destinado integralmente ao setor não governamental para projetos de meio ambiente. Uma vez terminados os recursos, não houve vontade governamental de renovar o fundo em acordo com os Estados Unidos e nem mesmo incluí-lo como parte do orçamento nacional. A estratégia dos responsáveis pelo Fundo foi constituir a Fundação das Américas como entidade privada que, no entanto, continuaria administrando fundos públicos (como o Fundo Global de Luta contra a AIDS) e participando de concursos e licitações públicas. Entretanto, até a data da elaboração deste trabalho, 2009, o Secretário Executivo do Fundo, juntamente com outros de seus funcionários, estão sendo processados por malversação dos recursos destinados ao Fundo Global. Isto significa um descrédito importante para as novas formas de associação entre o Estado e as

ONGs não sujeitas à modalidade de concurso de projetos e licitações para a execução de programas públicos, corroendo a legitimidade do setor não governamental como ator no âmbito público.

Durante os anos 90, as ONGs de desenvolvimento, ao contrário, foram se desalinhando em seu espaço de ação por várias razões: diminuição do financiamento internacional; saída dos profissionais; desaparecimento de instituições; a presença cada vez mais importante, na atividade das instituições, das funções de consultoria ao governo; perda da capacidade de pesquisa e proposta e enfraquecimento de suas redes associativas. As ONGs tentaram diversas instâncias de articulação, com a manutenção, desde 1991, da Associação Chilena de ONGs (ACCION), que agrupa várias dezenas delas e que foi um interlocutor constante destas instituições no âmbito público e perante as autoridades. ACCION tem capacidade de acompanhamento e monitoração das políticas públicas, pelo menos na área de participação social e direitos humanos.

Também existem redes setoriais e as mais fortes são aquelas que contam com algum apoio ou vínculo internacional. Dois setores podem ser considerados com certa força neste sentido: meio ambiente e mulheres e gênero. Este último, além disso, teve bastante influência na definição e execução da política governamental em prol da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Isto permite às ONGs de mulheres uma atuação importante no que se refere ao estudo, assistência técnica e apoio aos programas governamentais, junto com uma atuação no campo das redes internacionais dedicadas ao tema[10]. Da mesma forma, as ONGs dedicadas aos temas indígenas são relevantes neste sentido, ainda que seus vínculos com o movimento social indígena não sejam totalmente orgânicos. As redes de infância e juventude também possuem o mesmo perfil, já que juntamente com as redes internacionais, vinculamse a uma política social ativa por parte do governo.

No caso das ONGs de meio ambiente a situação é, em geral, mais conflitante com o governo e com o grande empresariado dedicado à ex-

[10] A situação das organizações de base do movimento de mulheres é significativamente menos favorável: contam com muito menos apoio externo, não participam das redes especializadas de profissionais em temas de gênero (organismos das Nações Unidas, redes globais) e sua relação com o governo está muito mais relacionada com a execução de programas nos quais não participaram como criadoras.

ploração dos bens naturais. As ONGs de meio ambiente desenvolveram campanhas de grande efeito como a luta contra as centrais hidroelétricas no Alto Bío Bío; o acordo com a indústria florestal para a certificação meio ambiental após a publicação de um artigo no jornal ***The New York Times*** denunciando a situação no Chile e a atual campanha “Patagônia sem Represas”, também apoiada no exterior. Uma área de grande visibilidade pública são as organizações de ***advocacy*** que tratam de temas relacionados com os direitos. Entre elas, podemos citar as ligadas aos organismos internacionais, que têm uma orientação mais “liberal”. Nesta área foi muito importante o papel da Fundação Ford em Santiago, que apoiou sistematicamente os temas dos direitos das mulheres, das minorias sexuais e dos direitos humanos.

Desta forma, existem organismos como o Observatório de Direitos Humanos, que foi criado a partir da Faculdade de Direito da Universidade Diego Portales, que monitora regularmente este tema hoje em dia. Também o Observatório de Direitos Indígenas, a ***Corporação Humanas***, o Observatório de Equidade e Gênero e o Fundo Chileno de Direitos Sexuais e Reprodutivos. Também podemos citar a Corporação ***GENERA***, apoiada inicialmente pela agência holandesa NOVIB, e que se dedica a promover campanhas em torno dos abusos de poder contra os cidadãos e cidadãs. A principal limitação destes organismos é que a sua difusão depende dos meios de comunicação, fortemente concentrados em termos de propriedade e inclinados a posições mais conservadoras.

As redes internacionais dedicadas a temas específicos também estão presentes no Chile. Entre elas destacamos a Amnistia Internacional, que não intervém de maneira especial na problemática nacional e o ***Greenpeace***, dedicado a temas do meio ambiente, com campanhas agressivas de comunicação. A de maior impacto é, sem dúvida, ***Transparency International*** (através do “Chile Transparente”), pela enorme importância que o grande empresariado e os meios de comunicação deram a agenda de transparência e fiscalização do setor público. De fato, existem diversas outras ONGs dedicadas ao tema e recentemente foi elaborada uma Lei de Transparência e Acesso à Informação, resguardada por um Conselho Público Privado – composto por representantes do governo e da oposição – com atribuições para fiscalizar e exigir do governo.

Um ***advocacy*** com um perfil público de destaque é uma característica das fundações conservadoras financiadas pelo grande empresariado.

As mais importantes em termos de influência são as criadas por Agustín Edwards, o proprietário da cadeia de jornais ***El Mercurio***. São fundações com um lugar de destaque na agenda pública em razão do poder do seu fundador e pela imediata repercussão que sua atividade tem na mídia. Isto acontece com a Fundação Paz Cidadã, praticamente a única que tem uma agenda sobre o tema da segurança cidadã e a luta contra a delinquência, e a Fundação País Digital, dedicada a temas de governo eletrônico[11]. Os seus conselhos de administração contam com empresários e ex-altos funcionários dos governos da Concertação que fazem a ponte política com o governo[12].

Mas também existem fundações dedicadas à chamada "agenda pró-vida" – como Chile Unido – cuja ação consiste principalmente em opor-se e mobilizar-se contra a descriminalização do aborto, a distribuição de anticoncepcionais como a "pílula do dia seguinte", a educação sexual nas escolas, entre outros temas. Em uma linha "transversal", ou seja, articulando pessoas de diferentes setores, também se encontra a Fundação Comunidade Mulher, formada por mulheres da elite, que reivindica explicitamente os temas que interessam ao setor. Tem forte presença na mídia desde o início de suas atividades.

Outro setor que deve se destacar é o dos ***think tanks***, grupos parecidos a centros de estudo, mas cujo trabalho é muito menos acadêmico no sentido tradicional; estão fortemente orientados para as políticas públicas e sua influência nelas, com uma estrutura muito reduzida e flexível. Não fazem pesquisa básica, nem mantém projetos de médio prazo, mas sim, um subproduto de conhecimento especializado com fins práticos. Geralmente, respondem a esquemas e agendas normativas e políticas definidas –

[11] Também a Fundação Paz Cidadã foi decisiva para impulsionar a Reforma Processual Penal aprovada durante o governo de Eduardo Frei Ruiz Tagle, apesar de não figurar em seu programa de governo.

[12] Existe um número relativamente pequeno de ex-altos funcionários que participam dos conselhos de administração de grandes empresas, fundações e universidades privadas; têm espaços próprios nos meios de comunicação, são permanentemente convidados para eventos do setor e consultados como especialistas em muitos temas. Entre eles se destacam: Eugenio Tironi e Enrique Correa, empresários e consultores em comunicação política de grandes empresas e do governo; René Cortázar, José Pablo Arellano, Edmundo Pérez Yoma, que ocuparam cargos públicos importantes durante o governo de Bachelet depois de terem deixado seus cargos em governos anteriores para assumir cargos de diretoria em grandes empresas privadas e José Joaquín Brunner, ex-Ministro e professor da Universidade Diego Portales.

assim como acontece com algumas ONGs – e dependem de patrocínio. Fazem parte do deslocamento geral desde o Estado, os partidos e as universidades para o âmbito privado: fundações, centros de estudo e ***think tanks***.

Think tanks conservadores: os mais influentes do Chile

Sem dúvida, o ***think tank*** mais influente politicamente é o Instituto Liberdade e Desenvolvimento, fundado pelo ex-ministro de Pinochet, Hernán Büchi, após perder as eleições presidenciais para Patricio Aylwin em 1989. O Instituto defende a agenda ideológica neoliberal no aspecto econômico e neoconservadora no político e ideológico; assessora a bancada parlamentar da União Democrática Independente (UDI), monitora as políticas públicas em várias áreas (na linha de um "gabinete sombra") e produz vários estudos. Outro muito influente é o Centro de Estudos Públicos (CEP), dirigido pelo empresário Eliodoro Matte (de um dos principais grupos econômicos do país). É um centro de pesquisas de opinião de grande prestígio, com uma grande capacidade de convocar a elite empresarial para dialogar com os políticos. Como um exemplo da influência destes centros, podemos mencionar que o Instituto Liberdade e Desenvolvimento foi quem registrou a maior porcentagem de participação em audiências parlamentares durante a tramitação das leis em 2007[13]. Com relação ao CEP, uma das atividades já tradicionais dos candidatos presidenciais, dos presidentes e ministros da Fazenda ao assumir o governo é reunir-se com a elite empresarial no CEP, o que é conhecido publicamente pelos meios de comunicação como "prestar exame" perante aqueles que controlam a economia. Ambos os centros se localizam nas posições 3 e 4, respectivamente, do ranking dos ***Top 25 Think Tanks*** da América Latina. Nessa lista não aparece nenhum outro centro chileno[14]. Outros centros com um perfil menor e diretamente ligados à política da direita em áreas de formação e assessoria são: a Fundação Jaime Guzmán, o Instituto Liberdade e a

[13] *Observatorio Parlamentario. Balance Anual al Poder Legislativo*. Ano 2007. Corporación HUMANAS, Santiago do Chile, 2008.

[14] Mc Gann, J. *The Global "Go-To Think Tanks". The Leading Public Policy Research Organizations in the World*. University of Pennsilvania, Philadelphia, 2008.

Fundação Futuro, criada pelo multimilionário e candidato presidencial, Sebastián Piñera.

Existem grupos similares do lado da Concertação, embora não tão influentes e nem com tantos recursos. Estão ligados à Democracia Cristã, o Centro de Estudos de Desenvolvimento (CED), o CIEPLAN – cujos integrantes tiveram presença marcante nos diferentes governos do período, sobretudo no governo Aylwin -, a Fundação Frei e a Fundação Justiça e Democracia, dirigida pelo ex-presidente Aylwin. O caso do CIEPLAN é revelador. Surgiu como um programa de estudos econômicos dentro da Universidade Católica no início dos anos 70, saiu da Universidade após o golpe militar e o predomínio total dos economistas neoliberais. Manteve uma intensa atividade apoiada também no exterior durante os anos do governo militar desenvolvendo os principais enfoques críticos ao modelo econômico. A partir da metade dos anos 80, a maioria dos seus integrantes moderou suas críticas, expressando a necessidade de manter os traços básicos do modelo de abertura e desregulação implementado por Pinochet, acrescentando políticas sociais. Seus pesquisadores ocuparam cargos importantes no governo e em organismos internacionais durante o período: Alejandro Foxley, René Cortázar e José Pablo Arellano como ministros; Mario Marcel como Diretor de Orçamento e no BID, entre outros. Durante os primeiros quinze anos da democracia, o CIEPLAN permaneceu praticamente desativado, sendo reconstruído e renovado nos últimos anos para abrigar novamente os seus integrantes, já não como pesquisadores, mas sim como membros do Conselho de Administração. Em 2009, Alejandro Foxley voltou a exercer a presidência do Centro.

No campo social democrata ou progressista podemos encontrar a Fundação Chile XXI, a ***ProyectAmérica***, criada por ex-ministros do governo Lagos, a Democracia e Desenvolvimento, criada pelo próprio ex-presidente Lagos e o Instituto Igualdade, ligado ao Partido Socialista. Todos estes grupos foram criados recentemente, já que a pauta predominante durante a maior parte do período foi a transferência das ONGs para o Estado, sem possibilidade de volta. Salvo no caso do CIEPLAN – que foi reconstituído durante o governo Bachelet devido a certo deslocamento inicial do grupo no poder desde 1990 – o "retorno" à sociedade civil aconteceu através da criação de novos organismos, como fundações e ***think tanks*** e não em razão das ONGs já existentes.

Finalmente, também ligado a Concertação, está o grupo EXPANSIVA, fundado pelo atual ministro da Fazenda, Andrés Velasco. EXPANSIVA reuniu, como uma rede informal, um seleto grupo de tecnocratas de grande capital cultural, principalmente economistas, em torno de uma linha liberal-progressista, muitos dos quais já tinham participado das equipes de governo. A influência deste grupo recente foi enorme na formação das equipes ministeriais do governo Bachelet, a tal ponto que existiram iniciativas parlamentares e de alguns partidos da coalizão especificamente orientados a excluir do gabinete os ministros "do grupo EXPANSIVA". Em 2008, este grupo decidiu institucionalizar-se, aliando-se com o Instituto de Ciências Políticas da Universidade Diego Portales, fundindo seus nomes e adotando uma linha mais parecida com a de um centro acadêmico tradicional, mas sem abandonar a sua forte presença pública[15].

A sociedade civil com fins lucrativos: universidades privadas e meios de comunicação

Existem outros dois núcleos de grande influência sobre a agenda pública que não estão de acordo com a definição de organizações "sem fins lucrativos", pois são empresas ligadas a grandes capitais, mas que de fato influem "desde a sociedade" em diversas áreas. São os meios de comunicação e as universidades privadas. A mídia escrita se concentra em duas grandes cadeias, ***El Mercurio*** e COPESA, cada uma proprietária de vários jornais em todo o país, concentrando 90% da circulação e dos anunciantes. Ambas as cadeias são ideologicamente conservadoras, apoiaram ativamente o regime militar e, na política atual, aproximam-se das posições da UDI[16]. Enquanto ***El Mercurio*** é o jornal da elite do poder e o tabloide ***Las Ultimas Noticias*** faz uma imprensa marrom des-

[15] Da mesma forma, o milionário e político Fernando Flores estabeleceu a Fundação *Mercator*, dedicada a temas de inovação tecnológica e copatrocina a Fundação País Digital junto com Agustín Edwards. Em 2009, Flores abandonou a coalizão Concertação para apoiar a candidatura de Sebastián Piñera.

[16] Alguns de seus colunistas são membros da Concertação, normalmente do seleto grupo que já mencionamos na nota 8.

tinado ao público popular, COPESA orienta-se ao segmento médio "emergente", com um formato mais "moderno" e uma agenda menos conservadora a respeito de temas normativos. Também conta com um jornal popular, ***La Cuarta***. Não existem revistas de circulação relevante, com exceção da ***The Clinic***, semanário satírico e político criado durante a detenção de Pinochet em Londres, que possui forte orientação contra o ***establishment*** e grande presença entre o público jovem.

A televisão aberta conta com quatro cadeias nacionais que tiveram um peso relativamente parecido, todas elas submetidas a uma operação de mercado e à obtenção de recursos através de anúncios comerciais[17]. O canal estatal possui um Conselho de Administração compartilhado entre governo e oposição e mantém uma programação seguindo o marketing comercial, já que não conta com financiamento público. O Canal da Universidade Católica possui uma orientação conservadora, ligada à Igreja. Algo parecido ocorre com o principal canal comercial privado, ***Megavisión***, do empresário ultraconservador que faleceu recentemente, Ricardo Claro. Por último está ***Chilevisión***, canal da Universidade do Chile, cuja concessão foi comprada pelo empresário e presidente eleito pela direita Sebastián Piñera. No rádio impera uma situação de maior pluralismo político e social, ainda que a tendência seja a concentração da propriedade em poucas cadeias.

No que se refere às universidades privadas, elas operam formalmente como corporações sem fins lucrativos, mas na maior parte delas a sua gestão está diretamente ligada às empresas imobiliárias através das quais tiram seu lucro. É possível distinguir três grupos básicos: as controladas por grupos ideológicos de direita: Gabriela Mistral, Adolfo Ibañez, ***de Los Andes*** (Opus Dei), ***del Desarrollo*** (Joaquin Lavín e outros empresários e políticos também da Opus Dei), ***Finis Terrae*** (Legionários de Cristo) e muitas outras. Um caso especial é a Universidade Diego Portales, formada por um grupo empresarial conservador, mas que não transfere recursos ou rendimentos e que funciona efetivamente como uma corporação. No âmbito político, tende para uma gestão pluralista, ligada a

[17] Quando a televisão surgiu no Chile, no final dos anos 70, sua operação foi confiada ao Estado e às Universidades, combinando um modelo de contribuição pública com anúncios comerciais. Durante o governo militar, a Televisão Nacional transformou-se em um órgão de propaganda do regime, enquanto os outros canais foram permanentemente censurados.

setores da Concertação. Dirigida pelo filósofo Carlos Peña, possui em seus quadros diversas figuras que combinam um perfil acadêmico com relevância política – como José Joaquín Brunner, Jorge Marshall, ex-ministro oriundo do CIEPLAN. O grupo EXPANSIVA participa como centro universitário e mantém o Centro de Direitos Humanos com uma clara orientação crítica e progressista.

Em outro grupo encontram-se as universidades controladas por grupos ideológicos progressistas: Alberto Hurtado (jesuíta), Silva Henríquez (salesianos), Bolivariana, ARCIS (esquerda extraparlamentar) e de Humanismo Cristão. Esta última nasceu durante a ditadura por iniciativa do Cardeal Silva Henríquez e foi formada por várias ONGs e centros de estudo. Até hoje, essas ONGs mantêm vínculos com a universidade, mas outros novos investidores fazem parte. Por último, entre as propriamente lucrativas respaldadas por grupos empresariais, estão as controladas por grupos internacionais que funcionam como um negócio: ***Las Américas*** e Andrés Bello. São as maiores (quinze mil alunos cada). Também existem as de tamanho médio, como a Central e a Autônoma do Chile (criada em Temuco por iniciativa do empresário e ex-parlamentar da Renovação Nacional, Teodoro Rivera), entre outras.[18]

Um último setor que combina características de ONGs com outras, próprias de organizações sociais de base, é o dos movimentos de cidadãos, particularmente orientados para conflitos urbanos e defesa do meio ambiente. Surgem principalmente de problemas específicos, como a modificação dos planos diretores dos municípios em benefício das grandes empresas imobiliárias ou frente às externalidades negativas de obras de infraestrutura ou investimentos produtivos. Aqueles que estão mais consolidados e obtêm sucesso são os que combinam uma estratégia de ação legal com uma mobilização ativa, geralmente apoiada pelos meios de comunicação – que foram tendo cada vez mais o papel de denunciantes – e com a contribuição de especialistas e profissionais que fortalecem as reivindicações e as propostas. Conseguiram influir na modificação e congelamento de onze Planos Diretores, na mudança de traçados e obras em diferentes projetos imobiliários ou viários

[18] As universidades contam com uma isenção tributária para as doações empresariais. A maior porcentagem vai para a Universidade de Los Andes, para a Universidade Católica e a Universidade del Desarrollo.

e no aumento dos custos assumidos pelo Estado em diversos projetos. Um estudo recente calcula em US$ 586 milhões o custo adicional que esses projetos de participação tiveram para o Estado comparado com projetos onde a comunidade não foi consultada, onde eles não foram adotados por falta de consenso ou mesmo não obtiveram indenizações adequadas com relação aos custos envolvidos[19].

Os movimentos de cidadãos "ABC1"

O movimento pioneiro surgiu como oposição ao projeto da autoestrada urbana em Santiago denominado ***Costanera Norte***, e que foi uma iniciativa dos moradores dos bairros de classe média e alta. O último foi o plebiscito municipal organizado no distrito de Vitacura (o mais rico do país), que foi o primeiro plebiscito de origem cidadã desde a reforma da lei municipal em 1999. Nessas experiências, assim como em outras, evidencia-se que uma participação bem-sucedida em termos de obter mudanças está associada a uma boa situação econômica de seus moradores e uma maior vinculação e capacidade de influência dos moradores com relação aos centros de poder dentro e fora do governo. Estes setores também conseguiram superar a fragmentação que caracteriza as organizações cidadãs no país, provocando uma influência mais significativa. De um total de 32 organizações cidadãs que surgiram após o conflito da ***Costanera Norte***, dezoito delas nasceram no bairro de classe alta tradicional de Santiago, às quais podemos somar as que surgiram após expansões imobiliárias recentes em municípios mais ricos e em bairros de moradores das classes mais privilegiadas construídos em distritos populares. Com isto, "a proporção de movimentos 'ABC1' aumentou em 66%. O restante, 16%, distribui-se em distritos de classe média (...); só 19% dos movimentos cidadãos localizam-se em distritos das classes mais pobres"[20].

---

19 Poduje, I. *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores.* Temas de la Agenda Pública Año 3, nº 22. Pontifícia Universidade Católica do Chile, 2008.

20 Poduje, op. cit., p. 7. As características do processo, as mudanças nas regulações e nos programas e o aumento dos custos, não necessariamente significam um aumento do bem público, mas sim uma resposta forçada que o Estado teve que dar em virtude das mobilizações de grupos influentes.

Sendo assim, podemos comprovar que a sociedade civil organizada foi se diversificando em direção a um modelo muito mais heterogêneo que no passado. Em sua estrutura e, sobretudo, nos resultados obtidos, se detectam e se reproduzem os modelos de desigualdade que permeiam o país, com privilégios para os setores sociais e economicamente mais bem-sucedidos, influenciados por aqueles que detêm os maiores ***stocks*** de capital simbólico e cultural – os meios de comunicação e as universidades privadas – e com uma presença cada vez maior do componente técnico e profissional. Desta forma, o potencial democratizador das organizações não governamentais no país fica reduzido. Enquanto nos setores populares e nas ONGs de desenvolvimento o vínculo predominante é com o governo, com dificuldades para manter a sua autonomia, nos demais grupos aparecem ligações cada vez mais fortes com o setor das grandes empresas chilenas e com as empresas transnacionais.

De volta ao Estado: como, quando e para que a sociedade civil participa dos assuntos públicos?

Nos capítulos anteriores caracterizamos a evolução e os traços atuais que o setor não governamental oferece como parte da sociedade civil chilena. Para valorizar o seu papel e suas contribuições específicas para a democratização, o desenvolvimento e a inclusão social no país devemos, entretanto, fazer referência à evolução da contrapartida do Estado. É o Estado que estrutura os canais mediante os quais se regula a ação não governamental e se estimulam ou inibem as suas diferentes expressões. Mas, além dessa afirmação geral, é o Estado que pode eventualmente modificar a tendência observada no sentido de que o setor não governamental reproduza as desigualdades próprias da sociedade chilena. Dos canais de participação que se organizem desde o Estado e das possibilidades de influência que ele permita, dependerão em grande parte que tais tendências – que surgiram a partir dos fenômenos de desigualdade e concentração econômica, comunicacional e educacional – possam ser modificadas ou continuem se reproduzindo. Fundamentaremos brevemente esta hipótese para descobrir, a seguir, as principais pautas que ligam o Estado chileno e a atuação dos organismos não governamentais com a sociedade civil em geral.

Já destacamos a importância histórica que a relação com o Estado teve para a sociedade civil chilena, relação canalizada principalmente através da política. No contexto após a transição, essa relação se transformou, principalmente, no que se refere à perda da centralidade da política e dos partidos nessa ligação. No âmbito político, é preciso incluir a tradição presidencialista do Estado chileno, reforçada pela Constituição de 1980 e não modificada nesse aspecto pelos governos da Concertação. Isto diminuiu sensivelmente as atribuições do Parlamento, transformando o Executivo de fato no colegislador através de diferentes vias: matérias que são de sua iniciativa exclusiva (por exemplo, qualquer lei que tenha consequências no orçamento), poder de veto e administração da agenda legislativa via tramitações de urgência.

É em razão do exposto anteriormente que os vínculos com a sociedade civil são produzidos a partir de instâncias muito menos formais e institucionalizadas do que as próprias das instituições democráticas, como o Parlamento. Um Estado com muito menos peso e poder que antigamente abre objetivamente espaço para a presença e influência tanto das forças do mercado como de alguns atores sociais[21]. Assim sendo, o assunto é determinar qual é o resultado dessa presença em termos de sua contribuição positiva ou negativa para a democratização, a inclusão social e a equidade. No caso do setor empresarial, a economia chilena apresenta um padrão de concentração, obedecendo ao dinamismo do setor exportador de recursos naturais, com um forte componente transnacional (cobre, madeira, frutas, salmão, nessa ordem) e, recentemente, com alguns itens específicos do mercado interno (basicamente o ***retail***, com empresas chilenas que estão se expandindo para a América Latina). Só foge desta tendência a empresa estatal de cobre – CODELCO – que financia as políticas do Estado[22].

A sociedade civil, especialmente no segmento descrito, também não escapa, como vimos, das tendências globais. Suas organizações e atividades se concentram quase que totalmente na capital do país, com raras

[21] Em termos de contribuição ao PIB, o Estado chileno passou de 70% para não mais de 25% após a privatização da grande maioria de suas empresas. A grande exceção, que permanece em mãos estatais, é a empresa CODELCO, proprietária das minas de cobre nacionalizadas no período da Unidade Popular.

[22] Sua contribuição para o orçamento público é feita depois de descontar 10% das vendas brutas para o financiamento das Forças Armadas.

exceções. Nota-se um predomínio dos grupos de poder econômico e político na formação de suas principais expressões e uma influência – nas agendas públicas e nas decisões políticas – diretamente proporcional a esse poder. Por último, a fusão internacional de alguns grupos em grandes coalizões com contrapartes fortes nos países do norte também é um fator de fortalecimento dos grupos da sociedade civil. E isto acontece porque permite que eles gozem de mais autonomia com relação às restrições internas provenientes do mercado ou da agenda autolimitada do Estado. Na medida em que algumas dessas coalizões estão baseadas na defesa e na promoção dos direitos humanos e propiciam padrões de uma maior equidade e inclusão social, elas propiciam um posicionamento melhor das ONGs ligadas a elas.

No contexto descrito, os olhares se voltam para os fatores que poderiam equilibrar esta situação, permitindo que o setor não governamental se orientasse de uma maneira mais clara e nítida no sentido de aprofundar a democratização da sociedade, proporcionar uma maior inclusão dos grupos desfavorecidos e a correção das desigualdades. Para conseguir isto não são suficientes a vigência das liberdades de expressão e associação e o funcionamento regular dos mercados. O problema diz respeito, portanto, às regulações e a base de participação da sociedade civil – neste caso as ONGs – no exercício da cidadania e nos assuntos públicos. Obriga-nos a olhar, mais uma vez, para o âmbito de ação estatal e sua ligação com a sociedade. A despeito da contribuição direta do Estado para a diminuição da pobreza e uma incipiente proteção social através das políticas sociais, quanto o Estado chileno avançou no desenvolvimento de sistemas de participação da sociedade civil nas decisões sobre os assuntos políticos? E, em segundo lugar, esse desenvolvimento modifica, reproduz ou intensifica as tendências não equitativas que identificamos tanto no mercado como na própria sociedade civil?

Responderemos à pergunta anterior caracterizando a ação do Estado em diferentes áreas que não necessariamente concordam entre si:

a) O Estado chileno adotou desde 1990 políticas públicas ativas na área social, tendentes a atenuar as consequências mais graves de operação de um mercado privado com altas taxas de concentração econômica; deu assistência prioritária aos indivíduos cuja renda fica abaixo da linha de pobreza (ainda que manten-

do como referência os padrões de consumo de 1986)[23]; incrementou e melhorou a oferta pública de serviços básicos (saúde, educação, habitação, previdência social); estabeleceu medidas compensatórias para alguns grupos particularmente discriminados da nossa sociedade (mulheres, indígenas, portadores de necessidades especiais, idosos, entre outros) e, mais recentemente, estabeleceu um sistema de "proteção social" que evita que mais pessoas façam parte do grupo de indigentes em razão de conjunturas econômicas, familiares ou sociais.

b) A estratégia anterior permitiu reduzir a proporção de pobreza existente no país, fornecer mais bens e serviços para os grupos mais desfavorecidos, diminuir a brecha entre o setor rural e o urbano e melhorar o nível de vida da população em vários aspectos. Entretanto, não permitiu alterar a distribuição desigual de renda e as oportunidades que caracterizam a sociedade chilena como uma das mais desiguais do mundo. Isto se explica, entre outras razões, porque as fontes da desigualdade não tiveram uma intervenção do Estado, permanecendo no controle do setor privado, com uma tendência cada vez maior à concentração econômica.

c) Nesta estratégia, o Estado agiu de acordo com a tradição chilena e a estrutura normativa do próprio Estado, ou seja, de maneira centralizada, setorial e descoordenada, atuando principalmente de um modo de cima para baixo.

d) Não foram postas em prática novas estruturas de participação que permitam um protagonismo diferente das organizações so-

[23] Um estudo recente calcula que se a "cesta básica" de bens e serviços que se usa para determinar o número de "pobres" e "indigentes" fosse atualizada tomando como base a Pesquisa de Orçamento Familiar de 2007, a porcentagem de pobres subiria novamente para 29% (e não 13,7% como informam as cifras oficiais baseadas na "cesta" de 1986), enquanto a "indigência" alcançaria 6.2% (ao invés de 3,2%). Ou seja, houve uma diminuição da pobreza, mas sua magnitude e dinâmica não é as que indicam as cifras oficiais, sendo necessária uma modificação na forma de calculá-la. Larraín, F. "Cuatro millones de pobres. Actualizando la línea de pobreza". *Estudios Públicos*, nº 109, Centro de Estudos Públicos, 2008.

ciais em matérias relevantes relativas ao bem público. Isto se deve a que a ênfase esteve na reestruturação das instituições políticas representativas e na sua reprodução, dentro das condições estabelecidas no início da transição. Mesmo estas instituições possuem diversas restrições que as limitam e que são produto das negociações entre a ditadura e a democracia que aconteceram em 1989 e a permanência até hoje da Constituição de 1980.

O Projeto de Lei de Participação Cidadã

No âmbito jurídico, desde 2004 está em trâmite a Lei de Associatividade e Participação Cidadã na Gestão Pública, sem que até hoje ela tenha sido aprovada. Esse projeto cria a figura de Organizações de Interesse Público, institucionaliza o Fundo para o Fortalecimento da Sociedade Civil, estabelece a obrigatoriedade de contar com normas de participação nos órgãos da administração pública e formar Conselhos de Organizações da Sociedade Civil – mesmo que de caráter consultivo e sem padrões para a sua constituição – em todos os níveis da administração. Desde 1993, foi facilitada a constituição de ONGs de desenvolvimento através de um Estatuto Tipo de tramitação rápida e barata. Não existem isenções tributárias ou benefícios de qualquer espécie associados a estas ONGs de desenvolvimento ou outras entidades sem fins lucrativos.

e) A avaliação dos mecanismos institucionais de participação em políticas públicas mostra uma evidente falta de unidade de critérios e clareza de conceitos, assim como de padrões de cumprimento nas entidades públicas que colocaram em prática instrumentos neste sentido. Isto se traduz em uma importante quantidade de mecanismos, mas com pouca eficiência e potencial[24]. Existe uma grande variedade de "programas

[24] A avaliação de um relatório oficial sobre os mecanismos institucionais de participação em políticas e programas públicos revelou que aproximadamente 37% não podiam ser considerados como tais; 44% se situavam em um terreno estritamente instrumental, com forte ênfase na difusão da informação; e apenas 19% correspondiam a uma participação «delegatária» da sociedade civil. Fernández, M. e Ordóñez, M. *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007*. Caracterización de los compromisos. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidade de Los Lagos, 2007.

participativos" que praticam esta participação no âmbito da implementação e do cofinanciamento, dirigidos principalmente às organizações de base, sem instâncias adequadas de controle social.

f) No âmbito local (municípios), não existem instituições legítimas, conhecidas e efetivas para participar. Isto apesar da obrigatoriedade de contar com Normas Municipais de Participação, assim como de elaborar de maneira participativa os Planos de Desenvolvimento Municipal e os Planos Reguladores. Em geral, a normativa se limita ao nível consultivo, às entidades tradicionais organizadas (Associações de Moradores e Uniões Municipais), não dá origem a direitos exigíveis e nem obriga as autoridades a levar em consideração as suas causas. Este déficit é ainda maior no âmbito dos governos regionais, já que eles nem sequer contam com os mecanismos existentes no âmbito municipal e sua forma de criação é através de um mecanismo eleitoral indireto.

g) As entidades de consultoria e assessoria que o governo convocou para tratar de diferentes matérias (educação, pobreza, infância, trabalho e equidade, previdência social, política indígena, fortalecimento da sociedade civil, direitos humanos) praticaram a "participação por convite". Ou seja, a designação arbitrária de indivíduos – não organizações – por parte da autoridade, com uma forte presença do segmento tecnocrático e dos ***think tanks***, tanto da Concertação quanto os ligados à oposição. Em algumas delas, deu-se lugar ao setor de ONGs de desenvolvimento e de assistência e voluntariado. São entidades de participação ***ad hoc***, que não criam obrigações para o Estado ou direitos para os participantes, não prestam contas de forma transparente perante a sociedade civil, nem estão claramente articuladas com a cadeia de deliberação política e decisões públicas. Representam, deste modo, uma "janela de abertura" da gestão pública para um segmento relativamente privilegiado ou de maior visibilidade da sociedade civil, mas sem ela que possa controlar ou regular o seu funcionamento e consequências.

Mecanismos de financiamento público para as ONGs

a) As isenções fiscais do Estado para doações limitam-se ao setor empresarial e não incluem a possibilidade de doações de pessoas físicas; restringem-se a certos temas específicos e demonstraram favorecer poucas organizações, inclinar-se a favor das expressões ideologicamente conservadoras ou da elite (no caso da educação superior, arte e cultura).

b) De qualquer forma as isenções voltadas para o setor sem fins lucrativos são muito inferiores às que dispõem algumas áreas específicas (florestal, capacitação laboral, habitação, entre outras).

c) Grande parte da política pública é exercida através da terceirização de serviços nos quais participam os organismos da sociedade civil, mas suas metas, modos de operação, controle etc., está nas mãos do Estado e não permitem autonomia.

d) A subvenção municipal para organismos civis é muito limitada – dada a precariedade econômica dos municípios – muito abaixo dos limites que a lei permite (7% do orçamento municipal). A subvenção para a educação favorece em 2/3 os empresários da área e em 1/3 os organismos sem fins lucrativos, especialmente congregações religiosas e algumas fundações educacionais de origem empresarial.

e) Desde 2004, existe o Fundo para o Fortalecimento da Sociedade Civil, que contribui anualmente com aproximadamente US$ 2 milhões para a execução de pequenos projetos de curta duração (até quatro meses), beneficiando principalmente organizações sociais de base e certa quantidade de projetos de Fundações e Corporações.

O exposto anteriormente indica que, ainda que o Estado chileno tenha tido a possibilidade de corrigir algumas desigualdades em matéria social através de sua ação direta e indireta, ele não criou instituições participativas que deem à sociedade civil espaços efetivos para intervir como ator no âmbito público. Também não elaborou estratégias, insti-

tuições e ações que tenham consequências democratizadoras, inclusivas e de estímulo à equidade nas decisões públicas. No caso das agendas de reformas importantes, como a do Sistema Processual Penal, da Saúde, da Previdência Social e as tentativas de Reforma Educacional, elas se estruturaram baseadas nas redes de política pública com grupos muito restritos de atores civis ligados à elite política e com forte componente técnico, como os ***think tanks***[25].

Aprofundar a democracia, ampliar o espaço público e fortalecer a inclusão

O significado e as consequências da ação da sociedade civil dependem dos contextos nos quais ela é exercida e não tem um sentido único. No período de recuperação democrática, a sociedade civil articulou-se em torno desse horizonte, cumprindo um papel progressivo desde fora das instituições controladas pela ditadura. A consolidação de uma sociedade em crescimento, mas marcada pela desigualdade, pela concentração de renda e oportunidades e pela falta de canais institucionais para fortalecer a ação social e sua participação nos assuntos públicos enfraqueceu o papel democratizador da sociedade civil chilena.

Ao mesmo tempo, a evolução democrática do Chile deu lugar a uma diversificação da sociedade civil. Esta diversificação seguiu pautas coerentes com as principais tendências da situação nacional: as correntes associadas ao poder econômico – bastante concentrado e dotado de um dinamismo permanente – experimentam um desenvolvimento importante e possuem margens significativas de influência. Enquanto isso, a organização social de base também cresceu, mas sob a forma de um arquipélago: pequenas unidades desconectadas entre si, com pouca in-

[25] Talvez a única exceção tenha sido a tentativa de formar um leque muito amplo e muito mais representativo em torno da reforma educacional, quando foi organizado o Conselho Assessor Presidencial com mais de 80 integrantes. Por trás disso estava o grande movimento estudantil de nível secundário de 2006. No entanto, o Conselho não obteve acordos significativos, as organizações estudantis e de professores se retiraram do debate e os projetos de lei foram negociados em outro espaço, com parlamentares e técnicos da oposição e do governo. Aguilera, C. *Participación ciudadana: los consejos asesores presidenciales del gobierno de Bachelet*. Trabalho apresentado no Congresso de LASA, Montreal, 2007.

fluência sobre as decisões e sobre a orientação de políticas que os afetarão. Isto acontece a reboque das políticas sociais, em uma associação desigual e subordinada ao Estado, na medida em que não foram criadas estruturas de participação que lhes permitam ter mais influência. É importante notar que se verifica um modelo duplo que determina o desenvolvimento e a diversificação da sociedade civil: o que se origina do poder econômico e de sua influência e o que surge como produto da ação focalizada do Estado, especialmente na área social.

As ONGs que apareceram nos anos 80 se enfraqueceram e tiveram que se adaptar a um papel de consultoras das políticas públicas, perdendo grande parte de sua capacidade propositiva. No entanto, algumas delas, particularmente as que mantêm vínculos de cooperação e conexão com organizações similares no exterior, contam com mais autonomia e suas agendas são mais influentes. Também se nota uma maior mobilização cidadã frente a problemas meio-ambientais e urbanos, assim como no caso das reivindicações indígenas e a respeito de outros temas. Entretanto, a característica que parece ser mais forte no setor não governamental mostra a força e a grande capacidade de influir dos grupos ligados ao grande empresariado, que compartilham uma agenda conservadora. Também as ONGs ligadas à Igreja Católica se fortaleceram, tanto a vertente tradicional jesuíta como a ligada a novos movimentos conservadores, principalmente o Opus Dei e os Legionários de Cristo. Desde aí surgiu uma corrente neoassistencialista com apoio empresarial e mobilização de grupos da elite.

De acordo com o anterior, os principais desafios do país para alcançar um papel democratizador para o setor não governamental indicam que é preciso reverter tendências que persistam com relação à desigualdade, ampliar o espaço público para a participação da sociedade civil no aprofundamento democrático e fortalecer os segmentos com pouco poder e visibilidade da própria sociedade civil. Desta maneira, os futuros desafios não estão somente em criar "mecanismos de participação" – o que também é necessário – mas modificar algumas das causas da desigualdade e exclusão predominantes. Assim como a política social se orientou no sentido de tentar corrigir as desigualdades focalizando os setores excluídos, também é necessário equilibrar o poder relativo da "baixa sociedade civil" para torná-la mais inclusiva e equitativa. Ou seja, trata-se de criar condições que fortaleçam a sociedade civil e seu papel

no âmbito público, assegurando que estas condições não reproduzam a exclusão e a desigualdade.

Para que os "mecanismos de participação" transformem-se em canais efetivos de participação cidadã, eles devem superar a "participação por convite", meramente consultiva, que predomina atualmente. O desafio para isto é basear-se nos direitos e institucionalizar-se, reduzindo assim o seu caráter ***ad hoc*** e o caráter passageiro de algumas de suas manifestações. Isto significa chegar a um acordo ***ex ante***, ou seja, com antecipação, sobre quem tem direito de participar, em quais materiais e com que tipo de consequências. A política pública, diferentemente da iniciativa privada, tem a possibilidade de definir regras que assegurem uma ampla participação de diversos grupos, à margem do seu poder prévio. Foram examinadas as formas de participação da sociedade civil na formação das agendas públicas e sua influência nas decisões. É possível constatar um predomínio dos mecanismos informais e a tendência a se concentrar em alguns poucos atores, ligados às elites econômicas e políticas. Neste sentido, o desafio é aumentar o espaço público de deliberação, vinculando-o à tomada de decisões sobre os assuntos públicos.

Uma última reflexão sobre a política e os partidos. A transição chilena mostrou sinais de grande estabilidade no que se refere ao sistema e aos atores políticos envolvidos. Mas verificamos um aumento na crise de representatividade e no prestígio dos partidos políticos e dos políticos eleitos. A estabilidade política chilena impõe condições que limitam o papel dos partidos e dos representantes populares: no âmbito político, o sistema presidencialista de coalizão e o sistema eleitoral binominal que super-representa a "primeira minoria". No âmbito institucional, a limitação surge do reduzido papel do Estado e no âmbito econômico, do peso excessivo dos "controladores" do mercado. Vale dizer que por um lado, o poder estatal enfrenta limitações importantes e, por outro, o sistema político limita severamente o papel dos partidos na mediação dos interesses sociais e impede, na prática, a renovação da elite. De fato, seu papel tem se restringido à seleção do pessoal governamental – sem poder assegurar a sua lealdade uma vez designados – e dos candidatos ao Parlamento. O jogo de negociações estratégicas para a tomada de decisões é feito principalmente entre o Executivo e os atores que não pertencem ao Estado ou mesmo que estejam fora do Parlamento, sendo que este último atua quando os acordos já foram feitos. Por sua vez, o Estado

se relaciona com os cidadãos e os usuários de serviços diretamente através dos programas governamentais. Tudo isto tende a limitar o papel da representação democrática e da mediação partidária. Assim como em outros países, o prestígio e a confiança dos cidadãos nos partidos e no Parlamento são extremamente baixos, o que aumenta o problema.

Surgem, então, diferentes mediações sociais, institucionais e simbólicas que ameaçam substituir os partidos. Eles, até o momento, foram incapazes de evoluir, abrindo novos canais de interlocução e participação. Isto se deve, em grande parte, a que as regras do sistema político estabelecem incentivos muito fortes para a estabilidade e barreiras de entrada significativas para os novos atores que pressionam por seu ingresso. Mas não devemos confundir o "espaço protegido" que as regras oferecem aos partidos, com sua influência real e sua capacidade de exercer as funções tradicionais. Neste campo, eles estão ameaçados pelo novo papel dos meios de comunicação e pelas expressões da sociedade civil que contam com maior poder social e econômico.

O que aqui se propõe é uma estratégia de participação inclusiva e democratizante, na qual o setor não governamental tenha um espaço. Para que isto não signifique um tipo de "substituição" dos partidos políticos que enfraqueceria a democracia, deve estar ligada tanto às reformas políticas que democratizem os próprios partidos (tarefa que não é tratada neste trabalho), quanto a construção de uma participação que também deve ter suas regras para ter representatividade. A participação também implica resolver problemas de representação, pois grande parte dela não é exercida diretamente, o que normalmente os responsáveis públicos têm dificuldades de aceitar (Com que devo tratar? Quem devo convocar para que seja representativo?). Abertura, transparência e estímulo são os critérios aqui propostos.

A abertura significa que não é responsabilidade do órgão público determinar os representantes da sociedade civil com direito de participar, mas apenas definir os mecanismos mediante os quais eles possam ser escolhidos. Neste sentido, devemos passar da "participação por convite" que não conta com um fundamento público e transparente, para uma metodologia que permita determinar um universo de envolvidos (***stakeholders***) e a partir daí "fazer uma convocação pública aos interessados" e constituir, assim, um registro público que logo permita eleger representantes.

Como o processo de abertura sempre será incompleto, é indispensável a transparência e a publicidade de tais atos, ou seja, fazer com que sejam conhecidos, mas também explicitar os critérios que fundamentam a escolha daqueles que deverão participar (ou eleger representantes). A conquista nunca será completa já que um espaço de participação sempre que inclui alguns, exclui outros.

Em razão do exposto anteriormente, é importante considerar um critério no sentido de incrementar as próximas convocações ou ciclos de participação. Deve-se avaliar o alcance obtido por uma convocatória e orientar novos esforços para incluir aqueles que não estão participando, mantendo abertos os canais de inclusão. Como se trata de instâncias que contam com algum poder (dotação de recursos, orientação de políticas, de veto etc.) é necessário definir inabilidades e conflitos de interesse, regulamentando o seu funcionamento adequado (assim como manter a publicidade a respeito da área). Combinando os critérios descritos, é possível construir estratégias que, ampliando a participação da sociedade civil, evitem os riscos desta participação.

O surgimento de atores com capacidade de mediação, sem pertencer aos partidos políticos, é uma realidade de fato. O desafio é articular essa realidade com a representação tradicional. Mas para que isto aconteça, os partidos devem se democratizar e se fortalecer, desta forma não dependerão das agendas dos meios de comunicação ou do poder do dinheiro. E, ao mesmo tempo, devem se estabelecer com clareza e transparência os direitos e as regras mediante as quais uma sociedade civil, desafiada também pela desigualdade e pela exclusão, possa participar dos assuntos públicos para melhorar e aprofundar a democracia.

Bolívia: ONGs e movimentos sociais em tempos de mudança

Fernando Mayorga

Uma nota de jornal publicada em maio de 2008 destacava: “Na formação do gabinete ministerial do presidente Evo Morales predomina a presença de profissionais e técnicos procedentes das Organizações não Governamentais (ONGs) que apoiam o “processo de mudança”; [está] longe de ser um governo de “movimentos sociais” com a participação de líderes indígenas... As ONGs possuem 14 dos 16 ministérios e 47 dos 53 vice-ministérios. O peso indígena é praticamente inexistente” (***El Nuevo Día***, 19/05/2008). O teor da nota, sem considerar sua veracidade ou inexatidão, coloca em discussão dois dos principais traços do processo político: o protagonismo dos movimentos sociais, sobretudo o movimento camponês e indígena e a presença de ONGs na gestão governamental. Estes fatos demonstram a existência de mudanças importantes na composição e no papel da sociedade civil, assim como nas relações entre o governo e os atores sociais; mudanças que se enquadram em um processo de reforma e transição do Estado que está em andamento

desde o início da década e adquiriu novo impulso com a chegada de Evo Morales à Presidência da República, encabeçando o Movimento ao Socialismo (MAS).

O MAS venceu as eleições de dezembro de 2005 com maioria absoluta de votos e durante o seu governo (2006-2009), praticou uma política de caráter nacionalista e indigenista que modificou profundamente as relações entre o Estado, a economia, a política e a sociedade. O nacionalismo se manifestou na nacionalização dos hidrocarbonetos em maio de 2006, iniciando uma política econômica com características estatizantes. O indigenismo se manifestou na Assembleia Constituinte (2006-2007), com a aprovação de um modelo de Estado Plurinacional que corresponde às reivindicações do movimento rural e indígena. Durante esta gestão, a política externa também mudou, alinhando-se com as posturas de Cuba e da Venezuela e quase rompendo relações com os Estados Unidos. A reforma do Estado adquiriu um caráter estrutural com a aprovação da nova Constituição Política do Estado (CPE), em janeiro de 2009, após um referendo que a aprovou. O novo modelo de Estado se caracteriza pelo retorno do protagonismo estatal nas tarefas de desenvolvimento econômico e social, pelo reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas e por uma descentralização político-administrativa, organizada em torno de um modelo de autonomias territoriais nos departamentos, municípios e nos territórios indígenas.

Sobressai o reconhecimento das "nações e povos indígenas originários e camponeses" como sujeitos com direitos coletivos, entre os quais se destacam a autonomia territorial com governos locais próprios; a representação direta no Parlamento e nas assembleias legislativas dos departamentos mediante circunscrições especiais ou quotas étnicas; uma justiça comunitária com categoria similar à justiça ordinária; a propriedade e controle dos recursos naturais em seus territórios e outras disposições referentes à saúde, educação, economia etc., a partir de uma perspectiva baseada no reconhecimento do pluralismo em suas diversas facetas ("a Bolívia baseia-se na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo de integração do país", Art. 1º da CPE). Estas mudanças em direção a uma cidadania multicultural denotam o protagonismo do movimento camponês e indígena no processo constituinte e colocam em evidência as

transformações nas relações entre o sistema político e a sociedade civil, assim como a própria composição da sociedade civil.

Nos últimos anos, a sociedade civil boliviana tem apresentado novos traços com diversas facetas, as quais têm relação com o processo de construção da cidadania, a ampliação da esfera pública e a existência de uma trama heterogênea de organizações sociais. Neste último caso, sobressai a vigorosa ação dos movimentos sociais, particularmente sindicatos rurais e organizações indígenas, cuja atividade está relacionada com as tarefas de capacitação, fortalecimento organizacional, apoio técnico e financeiro desenvolvidas por ONGs e fundações sem fins lucrativos, em sua maioria com apoio financeiro internacional. Trata-se de um vínculo prévio à vitória eleitoral de Evo Morales e que adquiriu conotações particulares durante a gestão governamental do MAS.

Nosso objetivo é avaliar, em termos gerais, as modificações na sociedade civil boliviana, prestando atenção aos laços entre o governo, os movimentos sociais e as ONGs. O ressurgimento dos movimentos sociais no início do ano 2000 inaugurou um ciclo de protestos que provocou a renúncia de dois presidentes (Gonzalo Sánchez de Lozada em outubro de 2003 e Carlos Mesa em junho de 2005) e a antecipação das eleições gerais em dezembro de 2005, que culminaram com a vitória do MAS. Estes movimentos sociais mantêm laços com ONGs locais e se articulam com redes internacionais do movimento “antiglobalização”, cujo discurso contestador a respeito do neoliberalismo e da globalização combina com propostas políticas centradas na democracia participativa e no questionamento dos partidos políticos.

A partir de janeiro de 2006, as mudanças nas relações entre movimentos sociais e ONGs também foram profundas porque o governo do MAS tinha uma importante presença de profissionais de ONGs no Poder Executivo e incrementou a participação de várias redes de ONGs na Assembleia Constituinte apoiando representantes do campo e indígenas. Paulatinamente, o discurso das ONGs (e da cooperação internacional em geral) foi se adequando aos parâmetros discursivos estabelecidos pelo governo de Evo Morales a respeito do desenvolvimento e da democracia. No entanto, também surgiram situações de conflito entre o governo de Evo Morales e algumas ONGs ligadas às agências de cooperação internacional norte-americanas, assim como entre organizações populares e ONGs, denotando a complexidade destas relações.

Neste trabalho, a partir de uma delimitação temática sucinta e de um esboço sobre as características das ONGs, analisaremos as principais características do processo político, as mudanças na sociedade civil e as ligações entre o Estado, os movimentos sociais e as ONGs para avaliar as modificações no processo político decisório e na democracia boliviana.

Definição instrumental e concepção normativa da sociedade civil

A noção de sociedade civil possui um caráter ambíguo na medida em que envolve uma dimensão descritiva e uma faceta normativa. A primeira se refere às organizações sociais, à esfera pública ou ao processo de formação da cidadania e implica a análise de sua configuração, consistência e âmbitos de ação com relação a sua capacidade de influir no cumprimento das funções do Estado. A dimensão normativa está relacionada com as reivindicações sociais relativas à qualidade da democracia e pressupõe a contribuição da sociedade civil para a consolidação do Estado de Direito como modelo de ordenamento político cuja legitimidade se sustenta na plena vigência das liberdades individuais e nos direitos humanos. É importante distinguir estas duas facetas porque, em termos descritivos, é possível avaliar a sociedade civil "realmente existente" e, em termos normativos, propor as tarefas que a sociedade civil "deve" cumprir para contribuir na construção democrática.

Desta forma, a sociedade civil é um conjunto de instituições sociais e também é uma esfera pública, são as duas caras de uma mesma moeda. Já que a existência de organizações autônomas é possível na medida em que exista uma esfera pública (diferente da privada e da estatal) e que nos remete a "espaços e processos de comunicação com a sociedade: abertos, autônomos e politicamente relevantes, nos quais indivíduos sem status oficial procuram persuadir-se e aos demais através de uma argumentação racional e da crítica sobre assuntos de interesse geral" (Arato e Cohen 1999: 37). Em outras palavras, faz referência a formas de associação voluntária de indivíduos que agem em função de propósitos comuns e, ao mesmo tempo, a um âmbito de interdiscursividade que tem influência nas decisões do Estado. Neste sentido, a sociedade civil implica organizações de associação voluntária e de esfera pública.

Agora, a possibilidade e a capacidade de ação autônoma de indivíduos associados voluntariamente têm como requisito a vigência dos direitos individuais e esta vigência – legal e internalizada pelos indivíduos – é a base da existência da sociedade civil como esfera pública a qual concorrem indivíduos e grupos com objetivos comuns e interesse deliberativo. Na medida em que existem aspectos deficitários na vigência dos direitos individuais e coletivos, a cidadania constitui um meio e um fim das ações da sociedade civil. Em suma, a sociedade civil abrange três dimensões: organizações sociais, esfera pública e cidadania. Aqui radica a sua complexidade e por esta razão a sua análise combina aspectos descritivos e normativos, porque se trata do "espaço público e heterogêneo de instituições que é resultado da dinâmica de associação, representação e participação nem estatais nem privadas, através da qual se constituem sujeitos e identidades coletivas". (Tapia em CIPCA/CRS 2005).

Dentro dessa perspectiva, um estudo descritivo realizado em 2005 sobre organizações da sociedade civil boliviana contempla em sua estrutura organizacional e participativa, os valores que promovem o impacto social e político de suas ações; essa análise se completa com um olhar sobre o entorno político e socioeconômico prestando atenção à relação entre a sociedade e o Estado (CIPCA/CRS 2005: 17-20). Entre as organizações, foram considerados diferentes setores: sindicatos, associações de moradores, povos indígenas, associações de profissionais, entidades de comércio e negócios, organizações de mulheres, ativistas ambientais, lojas maçônicas, partidos políticos, grupos religiosos e redes de ONGs (:28). A pesquisa esboça uma sociedade civil com uma participação significativa e capacidade de associação, "sobretudo em organizações religiosas, associações de moradores e comunidades indígenas e camponesas" (:18). As organizações esgrimem valores convencionais entre os quais se destacam a democracia, a não violência, a igualdade étnica e a erradicação da pobreza, no entanto mostram debilidade em alguns valores, especialmente no que se refere aos direitos das minorias e aos problemas meio-ambientais que são resultado do déficit no exercício da cidadania.

O impacto das organizações da sociedade civil é relativamente forte e se expressa no reconhecimento de sua contribuição para o empoderamento dos cidadãos e a canalização dos seus interesses e reivindicações sociais dentro de um contexto muito politizado e com a presença direta em manifestações de protesto, assembleias e mobilizações em razão de

temas de interesse nacional (:92-93). Trata-se, portanto, de uma sociedade civil organizada de maneira disseminada e em diferentes níveis, com um elevado grau de associação e participação política e um trabalho orientado por valores vinculados à democracia e ao desenvolvimento. Por esta razão, as organizações da sociedade civil gozam da confiança da opinião pública, tal como destaca um estudo sobre cultura política que mostra que os meios de comunicação e as ONGs têm maior aceitação do que os partidos políticos e a polícia, mais, inclusive, que os sindicatos, comprovando uma tendência verificada em 2002 e 2004, de acordo com dados da ***Auditoría de la Democracia,*** Informe Bolívia 2006 (Seligson 2006: 141).

Neste trabalho, analisamos as ONGs que se caracterizam por trabalhar para influenciar políticas públicas ou mudanças na legislação (***advocacy***), sustentadas em discursos como desenvolvimento (desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano), democracia (democracia participativa, democracia direta) e interculturalidade, com ênfase na diversidade étnica. Estas organizações promovem valores como equidade (entre os sexos, entre gerações), tolerância e transparência, que são difundidos através de tarefas de formação e capacitação dirigidas a grupos sociais marginalizados e/ou excluídos; a transmissão de conhecimentos técnicos que promovem o fortalecimento das organizações sociais em diversas áreas (administração de terras, produção agropecuária, fortalecimento organizacional, capacitação de quadros dirigentes) e, sobretudo, apoio à gestão local de desenvolvimento (saúde, educação, segurança alimentar, acesso ao crédito).

O mundo das ONGs

De acordo com dados extraoficiais existem na Bolívia aproximadamente 1.600 ONGs, devido a um crescimento que aconteceu especialmente na década de 90. Esse crescimento foi resultado, em grande parte, da aplicação da Lei de Participação Popular (1995), que fortaleceu a democracia municipal e promoveu a participação cidadã no desenvolvimento local. Antes, durante os anos 70, as ONGs foram criadas por iniciativa da Igreja Católica e por militantes de partidos políticos de centro-esquerda como parte da luta e da resistência contra as ditaduras militares e dedicadas à promoção dos direitos humanos.

Com a transição democrática em 1982, algumas ONGs atuaram como mecanismos de ligação entre os partidos políticos e as organizações populares. Pelo contrário, outras ONGs, sobretudo ligadas à Igreja Católica, promoveram o fortalecimento dos sindicatos de trabalhadores e camponeses e incentivaram a criação de grupos indígenas. Da mesma forma, nesse período "foram criadas novas ONGs... tentando encontrar alternativas de desenvolvimento econômico para superar a pobreza e... em resposta à seca e as inundações de 1982 e dos anos posteriores. Estes acontecimentos foram responsáveis por uma crise agrícola que estimulou uma grande resposta das [agências] de cooperação internacional, que injetaram quantidades significativas de dinheiro nas ONGs para implementar programas de emergência e reconstrução... desde então, as ONGs começaram a priorizar questões relativas à produção agrícola, tecnologia, tratamento dos recursos naturais, assim como organização sociopolítica e educação popular" (JICA 2007: 21).

A partir de 1985, devido à aplicação do ajuste estrutural e posterior implementação das denominadas "reformas de segunda geração" (participação popular, descentralização administrativa, reforma educacional, reforma do sistema previdenciário), as ONGs adotaram uma postura crítica em relação às coalizões do governo, formadas por partidos tradicionais, acordes com a rejeição das organizações populares aos planos de privatização e descentralização dos serviços públicos de saúde e educação. Um efeito da implementação do neoliberalismo foi a diminuição do apoio do Estado aos pequenos agricultores: "estes cortes fizeram com que as ONGs voltassem a ser as principais fontes de apoio para o desenvolvimento rural nas comunidades rurais" (p. 21).

No entanto, nos anos 90 foram aplicadas importantes reformas políticas e institucionais que incentivaram a criação de ONGs e permitiram ampliar o seu trabalho. Desde 1995, com a Lei de Participação Popular, foram formados governos municipais mediante o voto dos cidadãos em todo o país e não somente nos centros urbanos. A ampliação da democracia municipal esteve acompanhada do reconhecimento das organizações sociais (sindicatos rurais e comunidades indígenas no campo, associações de moradores nas cidades), como sujeitos de participação na gestão do desenvolvimento local.

Nestas circunstâncias, as ONGs enfrentaram o desafio de dar apoio técnico aos governos municipais, sobretudo nas zonas rurais onde as

instituições do Estado quase não existiam, juntamente com o apoio convencional às organizações rurais e indígenas, cujos dirigentes obtiveram cargos no governo municipal e iniciaram uma incursão direta na política institucional. Em torno da gestão do desenvolvimento local aconteceu o crescimento das ONGs e na corrente de fortalecimento das organizações rurais e indígenas iniciou-se uma nova modalidade de relação entre atores da sociedade civil.

Como destacamos, na Bolívia existe mais de 1.500 ONGs, entretanto, até o final de 2005 somente cerca de 700 estavam oficialmente registradas (VIPFE 2005). A maioria, aproximadamente 80%, é de caráter nacional e as mais importantes funcionam em redes. Entre elas se destacam: Associação de Instituições de Promoção e Educação (AIPE), com 27 afiliadas; Associação de Organizações não Governamentais em Projetos de Saúde (ASONGS), com 23 afiliadas; Coordenação da Mulher, com 24 inscritas; Associação de Instituições para o Desenvolvimento Rural (FINRURAL), com 13 afiliadas; Liga de Defesa do Meio Ambiente (LIDEMA), com 28 afiliadas; Programa de Coordenação de Saúde Integral (PROCOSI), com 33 associadas; União Nacional de Instituições para o Trabalho de Ação Social (UNITAS), com 29 afiliadas. Suas denominações mostram o leque de temas a que se dedicam: segurança alimentar, saúde, direitos das mulheres, microcrédito rural, meio ambiente, habitação, desenvolvimento sustentável e capacitação. A cooperação internacional que financia seu trabalho provém dos governos do Canadá, Estados Unidos e da maioria dos países europeus, principalmente Suécia, Holanda, Bélgica, Alemanha, Espanha, Dinamarca e Reino Unido. Também recebem recursos de ONGs internacionais; boa parte delas está ligada à Igreja Católica e Protestante, assim como a diferentes fundações.

A Bolívia é um dos países andinos que recebe maior apoio da cooperação internacional e no final de 2004, por exemplo, alguns gastos da burocracia do Estado foram pagos com estes recursos. Este apoio, de caráter governamental ou não, é canalizado prioritariamente para a execução de projetos de desenvolvimento através de entidades internacionais ou locais. A maioria das ONGs desenvolvem trabalhos no setor agropecuário, em educação e cultura, em projetos de saneamento básico, saúde, pequena indústria, em cooperação com organizações sociais e governos municipais, aos quais apoiam para o seu fortalecimento

institucional. Mais da metade concentra-se nos departamentos da zona ocidental do país, sobretudo em La Paz e Cochabamba, ainda que proporcionalmente tenham uma presença importante em todas as regiões, sobretudo nas zonas rurais (JICA 2007: 26-27).

Normas para classificar as ONGs bolivianas

Uma primeira norma de classificação é o motivo de sua criação, apesar de muitas das razões predeterminadas terem se moldado em função de mudanças nas orientações e políticas governamentais. Desta forma, as ONGs mais importantes fundamentam a sua existência nos seguintes termos: desenvolvimento, justiça, democracia, equidade, participação e solidariedade. Termos que logo se repetem em uma escala menor, de acordo com seus objetivos e ações, dando-lhes normas mais definidas de classificação. Finalmente, a autodefinição das próprias instituições privadas de desenvolvimento (outro nome que utilizam para se designar), permite detectar características que ajudam a formar grupos de ONGs, percebendo que alguns limites são difusos e alguns grupos se sobrepõem e que isto possivelmente irá diminuir ou ampliar o seu âmbito de ação, sobretudo quando funcionam em redes. Esta seria uma classificação a partir de como as próprias ONGs se veem, em uma espécie de autodefinição. Mas também existem indicadores importantes que permitem qualificar e classificar de fora, como uma definição externa, que indicam o que fazem, produzem ou realizam. O tipo de financiamento, as fontes de recursos e a magnitude de capital são outros elementos que contribuem para a classificação, mas na maioria dos casos não existe informação pública ou acessível. A seguir vem o âmbito de ação como elemento diferenciador que permite classificações que se referem ao seu trabalho em escala local, departamental, nacional ou de âmbito internacional mediante a sua associação com redes globais. Finalmente, outro elemento diferenciador entre as ONGs tem relação com os destinatários ou população alvo dos projetos. Com base nestas considerações, surgem os seguintes grupos que permitem uma classificação das ONGs na Bolívia.

Por autodefinição e razões para sua criação

O primeiro grupo de ONGs é definido porque pretende exercer uma influência (***advocacy***) no âmbito político social, ou seja, tem um suporte discursivo ativo em razão de uma causa ou posição, mediante a qual seu objetivo é a mudança para uma sociedade democrática, solidária, equitativa e justa. Foram ampliando o seu trabalho e promovendo os direitos econômicos, sociais e culturais e, posteriormente, os direitos indígenas reconhecidos no Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificado em 1991 na Bolívia. Dentro desta dimensão, lutam também pela transparência institucional, a segurança do meio ambiente e a igualdade entre os sexos. Sua ação esteve orientada nos últimos dez anos no sentido de impulsionar e apoiar a realização de uma assembleia constituinte a partir de um discurso de "aprofundamento da democracia" e de "refundação do país".

Por outro lado, existem ONGs que se autodefinem através dos objetivos de desenvolvimento que têm sua expressão concreta no cumprimento das Metas do Milênio. Estas metas definem os pontos principais ou problemáticos, entre os quais se destacam a diminuição da pobreza e a mortalidade infantil, o acesso universal à educação primária, a igualdade entre os sexos e a promoção do meio ambiente sustentável. As ONGs que incidem diretamente nesses objetivos procuram transformar as comunidades e as pessoas da sua população receptora em agentes do seu próprio desenvolvimento. Entretanto, algumas ONGs deste grupo optam por soluções assistencialistas ou caritativas, entre as quais se encontram organizações ligadas à Igreja Católica ou Evangélica.

Finalmente temos as ONGs que reivindicam sua aliança com movimentos sociais, setores populares ou movimentos de base, especialmente com comunidades rurais e indígenas, com o "movimento sem terra" e com organizações de mulheres no campo. Pretendem ser interlocutoras em temas como identidade étnica, redistribuição equitativa de recursos, reivindicações de classe e gênero e acesso às terras cultiváveis.

Por tipo de financiamento

Outra diferença são as fontes de financiamento. Existem ONGs financiadas por agências de cooperação internacional, fundações, orga-

nismos de crédito ou empresas privadas internacionais. As financiadas por ONGs internacionais fazem parte de redes da denominada sociedade civil global e se envolvem em campanhas internacionais, como o Jubileu 2000, dirigidas a perdoar a dívida externa dos países pobres ou promover o comércio justo. Outras são financiadas indiretamente pelo Estado, desde o governo nacional, departamental ou municipal. Algumas, em menor proporção, possuem financiamentos de empresas privadas locais, e mais raras são as ONGs autossustentáveis, em parte ou totalmente, através de fundos próprios ou trabalhos de consultoria.

Por âmbitos de ação

Uma primeira diferença a respeito dos âmbitos de ação tem relação com o campo e as cidades. A maioria das ONGs desenvolvem trabalhos específicos em determinadas localidades rurais e outras concentram sua tarefa em localidades próximas aos centros urbanos ou dentro deles. Em termos de escala, algumas ONGs delimitam suas ações em um âmbito regional e/ou departamental, privilegiando a dinâmica municipal, e são poucas as que executam projetos e ações de caráter nacional, para o qual são formadas redes e associações com objetivos comuns. As maiores ONGs fazem um trabalho de coordenação com agências internacionais e formam parte de redes globais; são as que têm capacidade de agir em vários âmbitos: local-departamental-nacional e internacional.

Por população alvo e destinatários

De acordo com este critério, identificamos as ONGs orientadas para uma população mais geral, de caráter regional ou nacional, trabalhando em temas como organização e participação, moradia para setores marginalizados e ações pontuais através de campanhas de saúde, assistência em emergências e em caso de desastres naturais. Outras enfocam a sua ação orientando-se para um tema ou setor específico, como o setor rural, os trabalhadores das fábricas, a pequena e média empresa. Promovem programas de crédito a microempresários, fortalecimento sindical, assessoria legal, capacitação técnica e infraestrutura produtiva. Nos últimos anos, foram criadas muitas ONGs ligadas aos povos indígenas, a temas do meio ambiente e a preservação cultural e ecológica, assim como

a recuperação da história e das tradições étnicas. Com perfil parecido, surgiram as ONGs dirigidas por mulheres com projetos destinados às mulheres, sobretudo as mulheres do campo e indígenas, com tarefas de capacitação, apoio técnico e de crédito e fortalecimento organizacional. Finalmente, outras organizações apoiam grupos vulneráveis específicos, tais como indigentes, crianças de rua, portadores de necessidades especiais, pessoas que precisam ser novamente inseridas na sociedade. Esta classificação situa as ONGs de acordo com suas tendências dominantes, no entanto algumas podem ocupar duas ou mais categorias e somente ressaltamos as mais importantes de acordo com seu poder de influência e ligação com os movimentos sociais.

Este olhar simultâneo complementa-se com uma leitura do processo político que mostra as relações flutuantes entre as ONGs, as organizações populares e a política institucional, com consequências evidentes no seu trabalho.

As ONGs na democracia: entre a gestão e a mobilização

Um breve relato sobre a trajetória das ONGs nos últimos quinze anos indica um deslocamento concomitante com as mudanças políticas. Durante a década de 90, a partir da implementação de várias reformas – as chamadas reformas de segunda geração, posteriores à aplicação do ajuste estrutural feito desde 1985 – a tarefa das ONGs orientou-se no sentido de apoiar uma gestão local do desenvolvimento e potencializar as organizações populares, sobretudo no campo.

Este trabalho corresponde ao período de vigência da chamada ***democracia pactuada***, entre 1985 e 2002´. Caracterizada pela formação de governos de coalizão entre partidos tradicionais que compartilhavam um projeto estatal que unia neoliberalismo com democracia representativa. Era a época da circunscrição do processo político dentro de um sistema de partidos e da tomada de decisões no âmbito parlamentar, onde uma maioria no Congresso apoiava as iniciativas presidenciais.

Uma das reformas mais importantes foi a Lei de Participação Popular que, desde 1995, estabeleceu a formação de governos municipais autônomos mediante o voto popular em todo o território nacional. Pa-

ralelamente, definiu a participação de organizações sociais (associações de moradores, sindicatos rurais e povos indígenas) na gestão pública municipal. A maioria das ONGs orientou o seu trabalho no sentido de apoiar as necessidades municipais de planejamento participativo e também fortalecer as características das organizações populares regionais com vistas à sua participação na democracia local, especialmente nos municípios menos populosos e precários no que se referia às instituições. Coincidentemente, o movimento rural e indígena elaborou um projeto para formar um "instrumento político" que lhe permitisse participar da disputa eleitoral com candidatos próprios.

Várias ONGs, críticas do neoliberalismo e da participação popular, apoiaram esse projeto político com o fortalecimento de organizações sociais e a capacitação de dirigentes com a perspectiva de disputar o controle dos governos municipais frente aos partidos tradicionais e impulsionar a presença de representantes do campo e indígenas no Parlamento, sobretudo com a inclusão de deputados "uninominais" (sistema de votação em que o eleito pode votar apenas em um candidato) a partir de 1997. Essa possibilidade tornou-se concreta com o reconhecimento constitucional de um sistema misto de representação política que se traduziu na eleição de aproximadamente metade de deputados mediante distritos "uninominais". Se a Lei de Participação Popular foi uma resposta às reivindicações por uma maior participação popular na gestão pública, a inclusão dos deputados "uninominais", através de uma reforma parcial da constituição aprovada pelo Congresso em 1995, foi feita para fortalecer a legitimidade da representação parlamentar.

Outro aspecto importante da reforma constitucional foi o reconhecimento do caráter multiétnico e multicultural da sociedade como manifestação da importância cada vez maior das reivindicações indígenas. Entre elas, destaca-se o acesso à propriedade coletiva de "terras comunitárias de origem" e a aceitação de normas referentes à organização, regras de eleição e autoridades tradicionais nos povos indígenas de acordo com seus usos e costumes. Estas reivindicações foram promovidas por ONGs locais e internacionais por ocasião da campanha continental pelo reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas que teve um impulso especial em 1992, em razão da comemoração do "descobrimento" da América.

A reforma política e institucional entrou em outra fase a partir do ano 2000 quando a ***democracia pactuada*** foi questionada devido aos fra-

cos resultados da política de liberalização econômica e ao descrédito dos partidos tradicionais. A renúncia de dois presidentes da República (Sánchez de Lozada em outubro de 2003 e Carlos Mesa em junho de 2005) e a antecipação das eleições gerais para dezembro de 2005 foram as consequências de uma crise política que adquiriu novos contornos com a chegada de Evo Morales ao poder, em janeiro de 2006.

Crise do Estado, protestos sociais e mudança política (2000-2005)

Desde o final da década de 90, o mapa dos movimentos sociais, grupos e organizações da sociedade civil se modificou profundamente em razão do surgimento de novas reivindicações sociais e, também, devido às transformações no cenário político com o surgimento de forças contestadoras, como o MAS, questionando o neoliberalismo e a ***democracia pactuada***. A maioria das reivindicações sociais se manifestou através de uma ação direta como greves, marchas, bloqueio de estradas, ocupação de terras, paralisações regionais etc., que expressam um tipo de ação social definida como "a política nas ruas" (Calderón e Szmukler 2000), em contraposição à política institucional.

O surgimento de movimentos sociais está ligado aos novos tipos de reivindicações que eclodiram, em torno das quais foram articuladas as tarefas de diversas organizações da sociedade civil, especialmente as fundações e as ONGs. Estas reivindicações diziam respeito aos recursos naturais, água, terra e território, direitos coletivos e a oposição aos tratados de livre comércio, ainda que estivessem relacionadas com posições políticas. Na maioria dos casos, apresentavam um nítido conteúdo de reivindicação étnico-cultural e de uma maior participação política que se conectava com questionamentos ao neoliberalismo e a democracia representativa centrada nos partidos.

Como exemplo, podemos destacar uma campanha pelo perdão da dívida externa – o Jubileu 2000 – que demonstra essa ligação. O Jubileu 2000 foi patrocinado por ONGs ligadas a entidades religiosas da Europa e conseguiu convocar mais de 150 organizações em sessenta países. Na América Latina, foi iniciado em janeiro de 1999 e na Bolívia manifestou-se através de uma campanha para reunir quatrocentas mil assinaturas para o perdão da dívida externa. Foi uma das razões para que o G-7 incluísse a Bolívia na Iniciativa HIPC (***Heavily Indebted Poor***

Countries, "Programa de alívio da dívida externa para os países pobres altamente endividados"), destinada a reduzir a dívida multilateral e bilateral dos países pobres. A Igreja Católica boliviana desempenhou um papel decisivo na realização da campanha e, depois disso, através de uma fundação, promoveu a criação de um fórum permanente com a presença de diversas organizações da sociedade civil representando trabalhadores, camponeses, empresários, aposentados, colonos, moradores das cidades, cooperativistas, jornalistas e universitários, e também com a participação de grupos e setores articulados em torno de novas reivindicações – indígenas, mulheres, ecologistas, portadores de necessidades especiais, idosos – com a presença decisiva de ONGs e fundações sem fins lucrativos.

O Fórum Jubileu não se limitou a debater e pressionar o governo sobre o uso dos recursos para aliviar a dívida externa e introduziu no debate sobre a "luta contra a pobreza", propostas de reforma política. Entre elas se destacavam a eliminação do "monopólio da intermediação partidária na representação política" e a adoção da "consulta popular, do plebiscito e da iniciativa legislativa cidadã" na Constituição Política do Estado. Estas reivindicações foram adotadas na normativa constitucional em fevereiro de 2004 através da reforma parcial da Constituição. Foram adotados mecanismos de democracia direta, como o referendo, a iniciativa legislativa cidadã e a assembleia constituinte, assim como foram reconhecidas novas organizações no âmbito eleitoral: agrupações cidadãs e povos indígenas. A adoção dessas reformas foi uma resposta ao temperamento antipartidário dominante na opinião pública e a influência do discurso participativo das organizações da sociedade civil. É importante destacar que a presença de agrupações cidadãs materializou-se nos comícios municipais de 2004 e nas eleições de autoridades dos departamentos em 2005. Entretanto, assumiram um comportamento parecido ao dos partidos políticos e, portanto, não provocaram uma modificação substantiva nas normas de participação política.

Estas reformas colocam em evidência o impacto político da ação dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, cujo papel não se limitou a denunciar e debater publicamente as suas reivindicações, mas provocou mudanças na rede institucional da democracia e influiu na orientação das políticas públicas.

A sociedade civil começou a mostrar novas facetas a partir da atividade dos movimentos sociais que adquiriram um protagonismo político, especialmente aqueles que apresentam reivindicações étnico-culturais, como o movimento indígena aymara e quechua, e os grupos étnicos das planícies e da Amazônia, que constituem a base social do MAS. Em termos organizacionais, se expressa através da recuperação de formas tradicionais com a criação do Conselho Nacional de Ayllus e Markas Del Qollasuyu (CONAMAQ) e a Confederação dos Povos Indígenas do Oriente Boliviano (CIDOB). Possuem diferentes âmbitos de influência geográfica – o CONAMAQ em terras altas e o CIDOB em terras baixas – suas reivindicações se baseiam na recuperação de usos e costumes como expressão de identidade étnico-cultural, requerendo territórios baseados no reconhecimento de direitos políticos e territoriais. Estas organizações, criadas nos anos 90, associaram-se com o sindicalismo rural organizado pela Confederação Sindical Única de Trabalhadores Rurais da Bolívia (CSUTCB, sigla em espanhol) que desde 1979 é um ator social com enorme capacidade de convocação e mobilização. Outro ator sindical que incursionou no espaço político foi o movimento dos camponeses produtores de folha de coca que adquiriu, a partir do final dos anos 80, um protagonismo particular e impulsionou a criação do MAS como "instrumento político" do sindicalismo rural.

Os movimentos sociais e organizações sindicais agrupadas em torno de novas reivindicações – água, terra, território, recursos naturais não renováveis – se articularam de diversas maneiras com as campanhas internacionais sobre temas globais (perdão da dívida externa dos países pobres, luta contra os tratados de livre comércio, promoção do comércio justo, entre outros), promovidos por redes mundiais de ONGs que desenvolvem o seu trabalho ligadas a grupos e organizações da sociedade civil. Logicamente, vários grupos e organizações da sociedade civil, especialmente ONGs e fundações, assim como organismos de cooperação e redes de ativistas da sociedade civil global, reorientaram o seu trabalho em direção a reivindicações defendidas por movimentos sociais, na medida em que eles foram se destacando no cenário político.

Entre as diversas organizações da sociedade civil sobressaem várias ONGs e fundações sem fins lucrativos. A Fundação ***Solón*** dirigiu a formação do Movimento Boliviano de Luta contra o TLC e a ALCA; a Fun-

dação Jubileu coordena uma Plataforma de Ação contra a Pobreza desde 2005, formada por mais de sessenta organizações e seu objetivo é refletir e influir no tema da dívida externa. Estas fundações, juntamente com algumas ONGs (CEJIS, CIPCA, CEDLA, UNITAS) juntaram-se a redes e campanhas latino-americanas e globais, além de seu vínculo direto com atores sociais, particularmente indígenas, camponeses e mulheres.

É importante ressaltar essa mudança no trabalho das ONGs. Nos anos 80 e 90, elas privilegiavam a execução de projetos de desenvolvimento e capacitação de dirigentes; mais tarde, sem deixar de lado esse perfil, orientaram seu trabalho em direção ao ativismo e ao apoio político dos movimentos sociais. As relações entre ONGs e movimentos sociais adquiriram novos contornos com a chegada do MAS ao governo, em janeiro de 2006.

O governo dos movimentos sociais e das ONGs? (2006-2009)

Diferentemente dos governos anteriores, a gestão do MAS é marcada pela presença de dirigentes de movimentos sociais – o próprio Evo Morales foi dirigente dos cocaleros a partir do final dos anos 80 – mas também pela presença de membros de ONGs na esfera governamental. Como vimos na introdução deste trabalho, alguns meios de comunicação "denunciaram" a influência de membros de ONGs no Poder Executivo em detrimento de dirigentes de organizações camponesas e indígenas. Esta avaliação não considera que o laço entre as ONGs e as organizações sociais se caracteriza pela subordinação das ONGs às diretrizes políticas do movimento camponês e indígena (através do partido do governo ou das próprias organizações); no entanto, as ONGs consideram que isto é consequência de sua capacidade de influir na agenda dos movimentos sociais e no governo de Evo Morales.

Sem levar em consideração que se trata de uma lógica de cooptação (governamental), de influência (das ONGs) ou de uma combinação de ambas as situações, é preciso destacar o fato de que membros (diretores, pesquisadores ou técnicos) de ONGs que executaram projetos apoiando organizações sindicais e estabeleceram vínculos com seus dirigentes passaram a assumir cargos de comando no aparato burocrático do Esta-

do. Ao contrário do passado, os membros de ONGs não atuam como assessores, consultores ou pessoal de apoio técnico, mas sim como atores políticos com poder de decisão a nível governamental. Algumas dessas pessoas com presença marcante no Poder Executivo são: Alfredo Rada, ministro de Governo; Carlos Romero, ministro de Autonomias e Descentralização; Susana Rivero, ex-ministra de Desenvolvimento Rural; Alejandro Almaraz, vice-ministro de Terras (ligado ao CEJIS); David Choquehuanca, chanceler; Hugo Fernández, vice-chanceler; e, Celima Torrico, ministra da Justiça (membros da UNITAS). Gabriel Loza, ex-ministro de Planejamento e Carlos Villegas, ex-ministro de Hidrocarbonetos e Energia (membros do CEDLA). Graciela Toro, ex-ministra de Planejamento (do CIPCA). Pablo Solón, embaixador na ONU (diretor da Fundação ***Solón***). René Orellana, ministro de Desenvolvimento Sustentável e Águas (membro da ONG ***Água Sustentável***). Trata-se, portanto, de um protagonismo direto de algumas ONGs no processo decisório para aplicar políticas desde o Estado.

A maioria destas ONGs também formou uma coalizão para apoiar ("facilitar" é o neologismo da moda) a elaboração de uma proposta sobre o novo texto constitucional que foi apresentada pela Assembleia Nacional de Organizações Indígenas, Originárias, Camponesas e de Colonos da Bolívia, sob o título: "Por um Estado Plurinacional e a autodeterminação dos povos e nações indígenas, originárias e camponesas". Este documento foi assumido pelo MAS como a proposta oficial que serviu de base para a elaboração da nova Constituição Política do Estado, aprovada pela Assembleia Constituinte no final de 2007 e ratificada mediante referendo constitucional em janeiro de 2009. Ou seja, as ONGs agiram como uma espécie de aparato ideológico das organizações camponesas e indígenas e seus membros adotaram uma postura similar a dos "intelectuais orgânicos" dos partidos de esquerda. Uma trajetória individual retrata claramente esta ligação: um membro da ONG CEIJIS foi constituinte pela bancada do MAS, depois coordenador da equipe mista formada por membros do governo e da oposição para elaborar emendas ao projeto da Constituição e, posteriormente, ministro de Autonomias e Descentralização.

Outra experiência importante foi a formação de um consórcio entre várias ONGs para apoiar os trabalhos da Assembleia Constituinte sem vínculo direto com as forças políticas. "Apostamos na Bolívia" foi a de-

nominação de um projeto de comunicação, assessoria e lobby formado pelo CIPCA, ACLO, Centro Gregoria Apaza e Fundação Terra. Transformou-se no meio de informação mais importante sobre as atividades da Assembleia Constituinte diante do fracasso do trabalho da mesa diretora e dos conflitos entre governo e oposição que marcaram os trabalhos da Assembleia entre agosto de 2006 e dezembro de 2007.

A influência das ONGs abrange campos antes impensáveis, mesmo retoricamente, como é o caso das relações exteriores. Com Evo Morales, a política externa boliviana deu um giro, voltando-se para a cooperação com Cuba e a Venezuela, e sendo marcada por suas relações hostis com os Estados Unidos; postura que se expressou na rejeição aos tratados de livre comércio e na promoção de "tratados de comércio dos povos", baseados na Alternativa Bolivariana para a América Latina e o Caribe (ALBA), que reúne vários países da região. Precisamente nesta linha, o governo pretende desenvolver uma suposta "diplomacia dos povos" e nesse sentido organizou, em abril de 2009, um evento sobre "Diplomacia Não Governamental: Desafios da reconfiguração do Estado Plurinacional/Sociedade Civil, em um contexto de crise internacional", com a participação de funcionários governamentais, pesquisadores sociais, dirigentes indígenas e representantes da cooperação internacional. De maneira sugestiva, o evento girou em torno das propostas de Henri Roullie d'Orfueil, acadêmico e ativista francês do Fórum Social Mundial, autor do livro "A diplomacia não governamental: as ONGs podem mudar o mundo?".

Contudo, colocando de lado esta relação de colaboração entre organizações sociais, ONGs e Poder Executivo, também aconteceram relações conflituosas entre o governo do MAS e algumas entidades de cooperação internacional que financiam projetos de ONGs ligadas a tarefas que o governo considerou "desestabilizadoras", devido a laços hipotéticos com setores da oposição. Desta forma, no início de 2008, quando a polarização política provocou tensão no processo político boliviano e se manifestou em conflitos entre civis, manifestando um grau até então inédito de conflito social, Evo Morales denunciou a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) por oferecer recursos para que algumas ONGs "façam uma mobilização contra o governo boliviano" (ABI, 19/02/2008). A partir desta denúncia, que meses mais tarde resultou na declaração do embaixador norte-americano

como ***persona non grata*** e sua virtual expulsão do país, o governo anunciou que fiscalizaria os aportes econômicos das ONGs. Foi uma atitude parecida com a dos governos anteriores que denunciavam as ONGs por financiar mobilizações de protesto lideradas por Evo Morales acusado, na época, de atentar contra a estabilidade democrática com apoio "estrangeiro". Considera-se que proximamente estará em vigor uma norma para regular o funcionamento das ONGs.

Além deste conflito entre governo e ONGs "opositoras", aconteceu uma forte e peculiar discussão, desta vez entre organizações sociais e uma ONG de caráter "progressista". A ***Central Obreira Regional*** da populosa cidade de El Alto, reduto do MAS, pediu a expulsão do ***Centro de Promoção da Mulher Gregoria Apaza***, ONG de muito prestígio e com um trabalho reconhecido pelas mulheres da cidade, denunciando uma suposta malversação de fundos e exigências de controle social sobre o seu trabalho. Este tema fez com que várias redes de ONGs com mais de cem afiliadas (AIPE, APDHB, Coordenação da Mulher, LIDEMA, UNITAS, Capítulo Boliviano de Direitos Humanos), publicassem uma carta aberta ao presidente da República destacando que: "em diferentes momentos da história fomos interpeladas por governos da época, de direita e neoliberais, que questionavam o nosso trabalho de apoio à democracia, ao fortalecimento das organizações e a exigência para a ampliação e exercício dos direitos humanos. Diante desta situação (de ameaça ao ***Centro Gregoria Apaza***), exigimos do Estado Boliviano e do governo ...que sejam oferecidas as garantias necessárias para resguardar o trabalho que as ONGs desenvolvem juntamente com diferentes organizações sociais, com a convicção de contribuir para a construção de um país inclusivo" (La Razón, 01/04/2009).

Este conflito não passou daí, mas mostra uma tendência que começa a se manifestar em diversas áreas, onde é possível perceber uma subordinação cada vez maior das ONGs às organizações sociais; além disso, colocou em evidência a existência de novas normas na relação entre as organizações sociais e a gestão pública, já que a nova Constituição Política do Estado reconhece o controle social como atributo do "povo soberano, através da sociedade civil organizada" (Art. 241 da CPE), uma norma que pode ter consequências sobre o trabalho das ONGs e sua ligação com as organizações sociais e com o Estado.

Em resumo, a relação entre as ONGs, as organizações sociais e o Estado se modificou em razão das mudanças políticas, particularmente

durante a gestão governamental do MAS, provocando uma transformação no trabalho das ONGs a partir de sua proximidade ou distância do projeto político do partido do governo.

Conclusão

A sociedade civil passou por transformações evidentes desde o início desta década, a partir do surgimento no âmbito político dos movimentos sociais, especialmente o dos camponeses e o indígena. As organizações da sociedade civil, particularmente as ONGs e as fundações ligadas a estes setores e a redes do movimento antiglobalização, passaram a desempenhar um papel de destaque a partir da vitória eleitoral de Evo Morales e do MAS. Sua influência se manifestou no processo constituinte e na definição de políticas públicas com o protagonismo de membros de ONGs na esfera governamental, ainda que com alguns sinais de cooptação e traços de subordinação às organizações sociais e ao partido do governo. Se no passado as ONGs, em termos gerais, promoveram projetos de desenvolvimento e se multiplicaram em razão da aplicação de uma política de participação cidadã no nível municipal, nos últimos anos seu trabalho se orientou a reforçar as transformações impulsionadas pelo governo de Evo Morales. A união com o governo definiu o âmbito de possibilidades de ação das ONGs, algumas das quais foram questionadas por suas ligações com setores da oposição e agências de cooperação norte-americanas. Ou seja, as mudanças políticas influíram no trabalho das ONGs que assumiram as novas normas discursivas sobre o desenvolvimento baseadas no protagonismo das reivindicações camponesas e indígenas que reafirmam um projeto político que se sustenta na ampliação da democracia e na participação cidadã.

O projeto governamental do MAS também se expressa em uma maior participação do Estado na economia e no fortalecimento das organizações sociais com papéis políticos e produtivos. Esta situação influi na orientação das políticas de desenvolvimento e, logicamente, no trabalho das ONGs. As prioridades nas políticas sociais já não correspondem a recomendações de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial. As reivindicações das organizações da sociedade civil se transformaram em políticas públicas

e, portanto, o Estado já não é mais visto como um aliado incômodo ou um competidor, mas como o agente estratégico que define as diretrizes às quais se acomodam os demais atores do desenvolvimento. Diferentemente do passado, as ONGs não têm um discurso antigovernamental, exceto no caso de denúncias de violação dos direitos humanos feitas por grupos de oposição. Por outro lado, o fortalecimento das organizações rurais e indígenas provoca outros efeitos sobre as ONGs, porque intervém na definição do perfil dos projetos de desenvolvimento e permite a entrada em suas zonas de influência.

Em resumo, o trabalho das ONGs, em razão de sua articulação com organizações populares com tradição organizativa e reivindicações políticas próprias, adquiriu novos contornos com a chegada do MAS ao poder. Sendo assim, os valores que defendem e as demandas que promovem possuem outro sentido, porque são reivindicações feitas por atores sociais transformados em protagonistas com capacidade para definir a orientação das políticas públicas. De certa forma, o discurso das organizações da sociedade civil passou do protesto à proposta e, portanto, da postura antigovernamental para a colaboração com o Estado. A canalização das reivindicações das organizações sociais através da implementação de políticas públicas proporcionou às ONGs um horizonte mais amplo de "influência", orientada a transformar o modelo de desenvolvimento e aprofundar a democracia, apesar do risco de diminuir o grau de autonomia com relação ao poder político, seja ele qual for.

Referências

Arato, Andrew e Cohen, Jean (1999). "Esfera pública y sociedad civil". ***Revista Metapolítica***, vol. III, nº 9, Universidade de Puebla.

Calderón, Fernando e Szmukler, Alicia (2000). ***La política en las calles***. La Paz: Plural Editores.

CIPCA/CRS (2005). ***De la movilización al impacto. Índice Civicus de la sociedad civil en Bolivia***. La Paz: CIPCA.

Constitución Política del Estado (2009), Corte Nacional Electoral. La Paz..

JICA (2007). ***Directorio de ONGs que trabajan en Bolivia***, La Paz, Japan Desk Bolivia.

Seligson, Mitchell et al. (2006). ***Auditoria de la democracia. Informe Bolivia 2006***, LAPOP/USAID/Ciudadanía. La Paz.

Mayorga, Fernando e Córdova, Eduardo (2008). ***El movimiento antiglobalización en Bolivia***. La Paz: UNRISD/Plural Editores.

VIPFE, Viceministerio de Inversión Pública e Financiamiento Externo, Sistema de Información de ONGs (2005). La Paz.

Desconfiança e controle: organizações não governamentais e política no Peru

Aldo Panfichi
Mariana Alvarado

Este trabalho parte da revisão do desenvolvimento histórico das organizações não governamentais (ONGs) no Peru para descrever sua composição e características, enfatizando o tipo de relação que estas organizações da sociedade civil possuem com o Estado, os partidos políticos e o funcionamento da democracia em geral. Focalizando as denominadas ONGs de ***advocacy*** (ONGs que trabalham para influenciar políticas públicas e/ou mudanças na legislação), propomos a hipótese de que, apesar da existência de uma longa relação marcada pelo receio e pela hostilidade contra o poder político, a capacidade destas organizações de influir, fiscalizar e colocar temas de sua agenda na esfera pública continuará sendo alta e importante por duas razões.

Este receio do poder político dirigido às ONGs baseia-se na resistência do primeiro a formas de controle, vigilância e exigências provenientes da segunda, especialmente no que se refere a temas como a luta contra a corrupção, a defesa dos direitos humanos e o questionamento do modelo socioeconômico e de seus resultados. Como resposta, o governo e os partidos políticos tentam desprestigiar as ONGs e controlá-las através de mecanismos legais.

No entanto, devido ao descrédito dos partidos e do sistema político entre os cidadãos, as acusações feitas por eles contra as ONGs de ***advocacy*** não têm a eficácia esperada frente à opinião pública. Apesar disso, algumas delas conseguiram instalar-se com força em alguns setores, especialmente nos principais partidos políticos, junto a altos funcionários do Estado, prefeitos e funcionários de províncias, junto a setores do empresariado nacional e, inclusive, em grupos políticos radicais.

Apesar deste apoio limitado, o governo e os partidos continuam, até agora com pouco sucesso, tentando neutralizar o trabalho de fiscalização, controle e influência destas ONGs. O fato de que estas tentativas de controle não consigam se concretizar plenamente é uma demonstração de que o trabalho das ONGs é valorizado por um setor da sociedade, demonstra a capacidade de resposta destas organizações e de seus aliados nacionais e internacionais (sociedade civil transnacional) e a fragilidade do sistema político. O mesmo não acontece com as ONGs de desenvolvimento, as quais o Estado pode cooptar e subordinar sem grande resistência ou dificuldade.

Esta capacidade de resistência é potencializada pelo fato de que as ONGs contam com aliados poderosos como alguns jornais e meios de comunicação, que não apenas recolhem e reproduzem os temas promovidos por estas organizações na esfera pública, mas também transformam muitos líderes de ONGs em personagens com influência política. Muitas vezes, os jornais encontram nas ONGs os dados e a informação sobre temas de interesse público aos quais não tem acesso em razão do receio do Estado ou do setor privado, produzindo-se, então, uma relação de colaboração e necessidade mútua. Em um contexto de grave crise do sistema político como a queda de Fujimori, o descrédito dos partidos e o estabelecimento de governos de transição (Paniagua e o início do de Toledo), estes líderes da sociedade civil passaram a ocupar cargos como altos funcionários do Estado, transfor-

mando em políticas públicas parte da agenda da sociedade civil. As ONGs funcionariam, assim, como um tipo de plataforma a partir da qual se viabilizam lideranças consideradas virtuosas e honestas que logo passam ao âmbito político. Estas mudanças são combatidas pelos partidos que veem as ONGs como um tipo de competidora desleal, como adversários que ilegitimamente procuram ganhar espaço no âmbito público.

A hostilidade e a relação de oposição entre o governo, os partidos e as ONGs de ***advocacy*** continuam e provavelmente alcançarão um nível maior de antagonismo, como mostram os últimos acontecimentos no Peru a partir dos conflitos sociais na Amazônia. Um exemplo do aumento deste antagonismo são as recentes acusações do governo de Alan García e de seus aliados no Congresso de que as ONGs fazem parte de uma conspiração internacional porque recebem fundos e cobertura política de governos rivais (Venezuela), assim como de fundações ambientalistas "que não querem o desenvolvimento do país". Não acreditamos que esta disputa deva ser entendida necessariamente como parte de um processo que enfraquece a governabilidade democrática, mas sim como expressão da oposição do sistema político a formas de influência e fiscalização a partir da sociedade civil. Nesse sentido, trata-se de uma luta política para definir as premissas básicas e os âmbitos de expressão da democracia.

Uma consideração inicial

Conceptualmente, a sociedade civil é considerada uma esfera social autônoma do Estado e do mercado e, portanto, um âmbito separado da política e da economia. Alguns entendem esta separação de forma rígida e consideram que as relações entre estas diferentes esferas podem ser ou de cooperação ou de confrontação. Entretanto, as descobertas deste trabalho fazem com que esta definição tenha que ser suavizada, pelo menos no que se refere ao mundo das ONGs e provavelmente também a muitas outras organizações da sociedade civil. Como veremos, as ONGs não só se encontram fortemente ligadas tanto ao mercado quanto ao Estado, como também acontecem mudanças de direção e inclusive imbricações entre elas.

No que se refere aos vínculos com o Estado e a política, que é o que mais nos interessa, encontramos um tipo de ONG que se transforma em ator político e participa como tal na esfera pública. São as chamadas ONGs de ***advocacy***, que fazem reivindicações ao governo, vigiam as suas ações e fiscalizam o uso dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que se esforçam para incluir certos temas na agenda pública. Várias ONGs que trabalham com estes temas adquirem grande visibilidade e se transformam em plataformas a partir da qual se desenvolvem lideranças civis e políticas. Neste sentido contribui a experiência histórica peruana, que faz com que certos temas sejam mais importantes ou sensíveis que outros. Com efeito, neste caso o conflito interno dá maior relevância aos direitos humanos, e a queda de Fujimori transformou os temas de corrupção, transparência e acesso à informação, tratados por estas ONGs, em problemáticas altamente sensíveis.

A respeito da relação com o mercado, existem ONGs ligadas ao setor empresarial que correspondem à necessidade das empresas de aparecer como empresas com responsabilidade social e responsabilidade ecológica para diminuir as suspeitas em relação aos seus produtos. Seu papel seria, então, pelo menos de certa forma, o de consolidar a presença destas companhias no mercado. Estas ONGs se desenvolveram mais a partir dos anos 90, simultaneamente com a redução do Estado e a transferência de algumas de suas responsabilidades sociais para o setor privado. Também coincide com a difusão internacional da noção de responsabilidade social do empresariado.

Em resumo, não é possível fazer uma separação radical entre estes espaços e é necessário reconhecer que as relações da sociedade civil com o Estado e o mercado, são tão heterogêneas quanto as organizações que ela abriga.

A sociedade civil no Peru

Sociólogos e historiadores, influenciados pela perspectiva de longa duração, argumentam que o que conhecemos hoje como sociedade civil no Peru, na realidade, surgiu a partir das associações de artesãos e lojas maçônicas patrióticas no início da República. Teriam sido nessas associações que surgiram formas horizontais de solidariedade, cooperação,

deliberação e reconhecimento mútuo como cidadãos, ainda que coexistindo com instituições políticas verticais, excludentes e antidemocráticas (Forment 2001).

Apesar de simpatizar com esta perspectiva, neste trabalho limitaremos a sociedade civil a um período histórico mais recente que se iniciou nos anos 60, durante a crise do Estado oligárquico e se estende até os dias de hoje, na primeira década do século XXI. Este exercício se justifica na medida em que a sociedade civil não possui uma natureza ou qualidade intrínseca, mas é produto do desenvolvimento histórico de cada sociedade.

Atualmente, a sociedade civil no Peru se caracteriza por sua heterogeneidade e fragmentação. Nela coexistem atores civis com formas institucionais diversas, que incluem sindicatos e agremiações, baseados na classe social a qual pertencem, ao lado de movimentos sociais (cocaleros, estudantis, indígenas etc.), organizações de base (associações de moradores, de bairro etc.), redes de organizações de sobrevivência (restaurantes populares, clubes de mães, programa de fornecimento de alimentos para a população carente, chamado "Vaso de Leche" etc.), associações civis sem fins lucrativos, organizações não governamentais (ONGs), associações desportivas e culturais e organizações religiosas, entre outras.

Os últimos dados gerais disponíveis do setor são de 1995 e indicam que nesse ano o Peru contava com mais de 110 mil organizações privadas sem fins lucrativos. Deste universo, 64.905 eram organizações sociais de base, 29.491 eram organizações desportivas ou culturais e aproximadamente 1.600 eram ONGs (Portocarrero e Sanborn 1998: 14).

Entretanto, apesar de seu tamanho e difusão, a fragmentação que caracteriza as organizações da sociedade civil limita a sua força e sua capacidade de influir. Esta fragmentação não acontece somente entre as diferentes formas de organização social, mas também dentro delas, onde encontramos uma variedade de organizações fragilmente articuladas entre si, quando não competindo abertamente. A heterogeneidade e a fragmentação também referem-se a diversos tipos de práticas e projetos políticos, e formas variadas de relação com o Estado.

Para analisarmos mais a fundo estas relações, nos capítulos seguintes faremos referência principalmente ao setor das ONGs que, como já vimos anteriormente, se transformou em um ator central não só na

sociedade, mas também no âmbito da política. Começaremos revisando brevemente a sua trajetória no país, a mesma que colocará em evidência o vínculo entre a sociedade civil e o regime político, mostrando que as ONGs contribuem para os processos de mudança, mas também estão sujeitas a estas mudanças e aos desafios que elas implicam.

As ONGs

Aqui apresentaremos uma leitura do desenvolvimento histórico recente e a composição atual das ONGs peruanas. Neste sentido, iremos nos basear na relação cambiante entre o tipo de regime político e as ONGs, e seus efeitos na percepção dos cidadãos e dos políticos sobre o trabalho destas organizações. Destacaremos também o papel da cooperação internacional neste processo, já que não é possível entender o papel das ONGs prescindindo de suas fontes de apoio e financiamento. Acreditamos que este exercício se justifica, já que existem diferenças substantivas conforme o tipo de regime adotado de acordo com cada ONG. Em geral, em um ambiente ditatorial, quando os partidos estão proscritos e os espaços de participação social e política são reduzidos, essas organizações (sobretudo as de direitos humanos), transformam-se em "refúgio" profissional e político dos ativistas, como aconteceu no Chile e na Argentina[1]. Nestes contextos, a agenda pró-democracia faz com que a sociedade civil pareça virtuosa, incluindo ai as ONGs. A situação é diferente sob regimes democráticos pós-ditatoriais, onde são os governos que aparecem como virtuosos e as ONGs têm diversas alternativas, entre elas as de colaborar ou fiscalizar. A percepção a ser construída a partir delas dependerá, em boa parte, de qual atitude será adotada.

As primeiras ONGs[2] no Peru foram criadas na metade dos anos 60, em um contexto de mudanças profundas e reorganização da sociedade peruana. Desta forma, os processos de migração, urbanização e indus-

[1] Vale a pena destacar que este processo não aconteceu no Peru, onde os partidos de esquerda e as ONGs se desenvolveram sob o ímpeto de um processo militar reformista.

[2] O termo "organização não governamental" é utilizado no Peru desde os anos 80. As primeiras ONGs dos anos 60 e 70 se definiam a princípio como "centros de promoção" e logo como "associações privadas de desenvolvimento".

trialização provocaram, naqueles anos, o surgimento de novos atores sociais e políticos como a classe operária e a classe média, que se organizaram em grupos de sindicatos e de partidos através dos quais começaram a desafiar as bases sociais, políticas e econômicas do poder da oligarquia, exigindo a implementação de reformas democratizantes, a "constituição de uma sociedade autenticamente nacional e popular" (Cotler 2005: 301) e, por último, uma mudança de regime.

Neste contexto, foram criadas duas das mais importantes ONGs do país: O Instituto de Estudos Peruanos (IEP), em 1964, e o Centro de Estudos e Promoção do Desenvolvimento (DESCO), em 1965. Estas ONGs se caracterizaram por estar formadas, principalmente, por profissionais de esquerda de classe média e católicos progressistas, vários deles formados em colégios e universidades de influência jesuíta. A primeira especializou-se na pesquisa acadêmica de alto nível, atraindo o apoio de universidades, especialmente americanas e inglesas, e fundações privadas como a Fundação Ford. A segunda, por outro lado, esteve desde o início mais orientada para a promoção do desenvolvimento, com fontes de apoio econômico europeias e ligadas direta ou indiretamente à Igreja Católica.

De fato, a principal fonte de financiamento do DESCO nessa fase inicial foi a Obra Episcopal de Cooperação para o Desenvolvimento MISEREOR, fundação dos bispos católicos alemães que desde 1958 tem a missão de "combater as causas da pobreza e da miséria no mundo"[3]. MISEREOR, assim como outras agências similares, esteve, nesse momento, fortemente influenciada pelo discurso do Concílio Vaticano II e por correntes de renovação teológica que destacavam a "opção pelos pobres". Sendo assim, não é estranho que elas se interessassem em apoiar a organização dos setores menos favorecidos e a promoção de projetos de desenvolvimento. Este processo coincidiu com a difusão, na América Latina, da proposta de educação popular de Paulo Freire (como forma de conscientizar os pobres sobre seus direitos sociais e políticos), e com o surgimento da Teologia da Libertação.

Vale a pena mencionar que este processo foi promovido, no que se refere às suas fontes, pela recuperação europeia depois da Segunda

[3] Ver http://www.misereor.org.

Guerra Mundial (influenciada pelo Plano Marshall dos Estados Unidos), que levou à criação de agências de cooperação de vários tipos (religiosas, partidárias, sindicais etc.), preocupadas pelo abismo entre o progresso recém-obtido pelos países desenvolvidos e o denominado Terceiro Mundo. Estas diferenças foram percebidas não só como eticamente questionáveis, mas também como propícias para a expansão da influência comunista em um mundo cada vez mais dominado pela Guerra Fria.

Por outro lado, foi só na metade dos anos 70, incentivados pelas reformas promovidas pelo governo militar reformista do General Velasco Alvarado, que as organizações não governamentais realmente começaram a espalhar-se no país, com o objetivo de apoiar os esforços autônomos de organização e politização dos setores mais pobres. Esta expansão provocou a necessidade de desenvolver novas normas para orientar a cooperação a cargo do Instituto Nacional de Planejamento e estabelecer um registro de entidades não governamentais de cooperação técnica internacional no Ministério das Relações Exteriores.

Durante o governo de Velasco (1968-1975), os esforços de promoção do desenvolvimento a partir do Estado foram complementados pelo trabalho das ONGs. No entanto, só com o início da segunda fase do governo militar (1975-1980), que essas organizações começaram a surgir em maior número. Isto se deve a que o novo presidente abandonou muitas das atividades relativas à promoção do desenvolvimento, demitindo um contingente importante de especialistas que continuou este trabalho desde o ambiente das ONGs. Desta maneira, tentou-se paliar a deterioração das condições de vida dos setores mais pobres (Toche 2003: 30-31). Foram anos nos quais as ONGs e a cooperação internacional, sobretudo a europeia, construíram laços baseados em aspirações e valores compartilhados sobre a necessidade de promover o desenvolvimento e a mudança social. Denominamos "partnership" a este tipo de vínculo (Ballon e Valderrama, 2004). O produto desta ligação foi o surgimento, entre outras, das ONGs CIPCA em Piura e ***Bartolomé de las Casas*** em Cusco.

Este processo foi viabilizado e reforçado pela presença de um maior número de agências de cooperação e ONGs internacionais no país, como demonstra o fato de que DESCO passou de duas fontes de financiamento em 1965, para dezessete em 1975, o que lhe permitiu crescer

até ter aproximadamente cem pessoas trabalhando em diversos projetos. Entre estas novas agências, podemos citar CEBEMO de Holanda (atualmente CORDEAID) e fundações ligadas a correntes políticas internacionais como a Democracia Cristã, o Social Cristianismo e a Social Democracia. Várias destas agências, por sua vez, recebiam fundos de seus próprios governos para atuar no país.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, com a transição para a democracia, houve uma maior profissionalização das ONGs e o fortalecimento de suas ligações com as agências de cooperação ao redor de uma agenda de fortalecimento da democracia e procura de modelos de desenvolvimento alternativos. No entanto, a cooperação também começou a exigir mecanismos mais precisos de prestação de contas, monitoramento e avaliação de projetos. Pouco a pouco, o apoio "político" das agências de cooperação não foi suficiente para ONGs baseadas em um tipo de militância social, dando lugar a exigências por uma maior profissionalização.

Neste contexto, surgiram as organizações de direitos humanos (DDHH), com o apoio da Igreja Católica e Protestante e de grupos políticos de esquerda. As primeiras ONGs deste tipo se organizaram em resposta à repressão contra os sindicatos em razão das greves e das paralisações nacionais de 1977 e 1979, que obrigaram os militares a procurar uma saída negociada para a democracia (Youngers, 2003). Logo, com o governo democrático de Fernando Belaúnde (1980-1985), começou o conflito armado interno entre o Partido Comunista do Peru, Sendero Luminoso, e as Forças Armadas e Policiais, que fez milhares de vítimas em ambos os lados.

Com o conflito armado, o papel das ONGs de Direitos Humanos foi se tornando cada vez mais importante, estendendo a sua presença e atividades nas zonas de conflito em todo o país. Estas atividades incluíram o questionamento da política contra subversiva do Estado, que deu início a uma série de relações conflituosas com o governo, os funcionários públicos (especialmente os militares) e o sistema político em geral. Assim, o governo considerava e apresentava as ONGs como canais de financiamento que viabilizariam um complô estrangeiro cristalizado na subversão. Da mesma forma, o governo de Belaúnde desconfiava dos projetos de desenvolvimento privados que preenchiam os vazios deixados pelo Estado, considerando-os opostos às orientações do governo.

Tudo isto propiciou um discurso denegridor que as acusava de ser um refúgio da subversão. Estas suspeitas provocaram não só uma minuciosa investigação dos fundos administrados pelas ONGs, como a intervenção irregular e violenta de muitas dessas entidades à procura de provas que justificassem as acusações do governo. Finalmente, quase no fim do seu mandato, o governo decretou a criação de um Registro Único de Instituições Privadas de Cooperação Internacional, Bem-Estar Social e de Caráter Cultural, com o objetivo de fiscalizar e controlar as atividades e o financiamento das ONGs (Toche 2003: 36-45).

As ligações entre as ONGs em defesa dos Direitos Humanos e a situação de ameaça que enfrentavam, tanto vindas de grupos subversivos, quanto do Estado, fizeram com que se reunissem em uma organização maior. Assim, em 1985, com o propósito de ser mais influente no governo e frente à opinião pública, surgiu a Coordenadoria Nacional de Direitos Humanos, "uma rede de organizações não governamentais (ONGs) de direitos humanos no país e uma das redes líderes da sociedade civil até os dias de hoje" (Youngers 2003: 29). É importante destacar que a Coordenadoria é um caso excepcional de unidade institucional entre ONGs de Direitos Humanos em toda a América Latina.

Nesse período, também começaram a se desenvolver as primeiras ONGs feministas, igualmente ligadas aos novos partidos de esquerda. Entretanto, esse vínculo político logo se rompeu ao apresentar uma forte tensão entre a agenda partidária e a agenda do feminismo a respeito da prioridade de luta das mulheres: contra a opressão de classe ou contra a opressão de gênero. Desde esse momento, o feminismo, com o apoio da cooperação internacional, expressou-se basicamente através do formato institucional das ONGs, processo que Sonia Álvarez descreve como a "oenegeização" do feminismo (Álvarez, 1999). Da mesma forma, fazem parte de redes transnacionais cada vez mais profissionalizadas e estruturadas.

O mesmo aconteceu pouco tempo depois com as ONGs de direitos humanos. Desta forma, o conflito armado e o uso do terror como arma política provocaram um forte debate dentro da Coordenadoria, o qual permitiu que várias organizações assumissem como princípios programáticos a Declaração Universal dos Direitos Humanos e condenassem o uso político da violência adotado por quem quer que fosse. Isto gerou uma separação mais contundente entre algumas organizações de

direitos humanos e os partidos de esquerda, alguns dos quais mantiveram posições ambíguas sobre o uso político da violência até o fim dos anos 80.

Além disso, naquela década, os numerosos e pequenos partidos da esquerda legal reunidos na Frente Eleitoral Esquerda Unida (IU), obtiveram uma série de vitórias de grande repercussão, sendo eleitos para numerosos governos locais, tanto provinciais quanto distritais[42]. Com isto, a possibilidade de mudança social pela via democrática transformou-se em um caminho possível, atraindo a colaboração de numerosas ONGs, especialmente aquelas dedicadas às tarefas de desenvolvimento local e regional. Foram as primeiras experiências de colaboração ONG-Estado. Inclusive, começaram a ajudar nas administrações municipais pessoas com experiência de trabalho nas ONGs, colocando seus conhecimentos e relações com as fontes de financiamento a serviço das necessidades da gestão municipal. Muitas pessoas que ingressaram nos órgãos públicos nesse período permaneceram ligadas ao Estado ao longo dos anos. Isto nos faz pensar que, por um lado, a experiência com as ONGs de certa forma alimentou o trabalho da IU, e por outro, que a partir da sua desintegração em 1990, ela fomentou o trabalho público desde diferentes áreas.

Também foram visíveis outras fontes de cooperação internacional, tanto públicas quanto privadas. As primeiras apoiaram os programas sociais dos municípios, como o programa de fornecimento de alimentos à população carente ("Vaso de Leche"), onde a organização e o monitoramento eram realizados por ONGs que possuíam afinidade com a administração municipal. Várias fundações privadas que apoiavam iniciativas culturais ou de educação superior começaram a tratar de temas sociais e políticos.

Neste contexto, as ONGs e as agências de cooperação, sobretudo europeias, fortaleceram seus vínculos e aproveitando as oportunidades que se apresentavam com a abertura do sistema democrático, procuraram aumentar sua influência a partir de "modelos alternativos de

4 Nas eleições municipais de 1983, a IU conquistou oito municípios provinciais, incluindo Lima Metropolitana e 25 municípios distritais em Lima. Em 1986, conquistou onze municípios distritais em Lima e em 1989, seis municípios provinciais (Tuesta 2008).

desenvolvimento" e novas formas de colaboração institucional com os governos locais. Estas ligações com os governos municipais da IU potencializaram a hostilidade do governo de García (1985-1990) com relação às ONGs, consideradas redutos da esquerda. E ainda mais quando seus ativistas "tendiam a fazer com que os grupos de base fossem mais conscientes e críticos de sua própria situação e, desta maneira, destacassem as deficiências das políticas e serviços governamentais" (Toche 2003: 37).

No entanto, além dessas lutas partidárias, o governo do APRA (Partido Aprista Peruano) continuou com os ataques e tentativas de controle das ONGs, feitas durante o governo anterior. Desta forma, denunciaram que ONGs ligadas a alguns partidos de esquerda recebiam dinheiro destinado a desestabilizar o sistema democrático. Baseado nesta denúncia e por iniciativa de parlamentares do APRA, aprovou-se a investigação de 75 entidades. Ainda que a investigação não tenha demonstrado nenhum tipo de ligação com a subversão e nem ambições políticas, desenvolveram-se várias iniciativas legais que procuravam controlá-las, como o estabelecimento de um novo registro de ONGs no Ministério das Relações Exteriores e de uma lei de cooperação técnica internacional (Toche 2003: 37-48).

Na década de 90, a virada autoritária e neoliberal do governo de Alberto Fujimori teve um impacto enorme sobre a sociedade civil e as ONGs. Esse giro fez parte de um novo ciclo de expansão global do capitalismo no mundo, do qual as agências de cooperação participaram, e que produziu o fim das formas de interlocução e associação com as ONGs conhecidas como "partnership". Também foi a resposta de um grupo de civis e militares à profunda crise econômica e política que o país atravessava e que inclusive ameaçava a sua viabilidade como nação.

O autoritarismo implicou o desenvolvimento de determinadas condições para desatar uma violenta guerra interna que permitisse derrotar a subversão, mas também utilizar "os recursos do Estado para neutralizar toda forma de organização autônoma que, transcendendo o âmbito local, pretendesse ser interlocutora do governo representando os interesses sociais" (Kahhat 2002: 481). As reformas neoliberais, por outro lado, com seus componentes de desregulamentação, liberalização e privatização provocaram uma diferenciação maior entre os trabalha-

dores, o surgimento de novas categorias de trabalho e a desestruturação das formas tradicionais de organização de interesses e representação política. O resultado foi o enfraquecimento dos sindicatos e das agremiações, perdendo capacidade de pressionar e negociar. O aumento dos preços de produtos de primeira necessidade e a redução do gasto social do Estado provocou, além disso, o desenvolvimento de organizações de sobrevivência (restaurantes populares, comitês de programas de fornecimento de alimentos para a população carente ["Vaso de Leche"], clubes de mães etc.), que procuravam cobrir as necessidades básicas dos pobres. No entanto, muitas destas organizações foram cooptadas pelo Estado, do qual dependiam para o seu abastecimento.

A hegemonia do neoliberalismo nessa década também provocou mudanças importantes no âmbito da cooperação e das relações com as ONGs[5]. Deixaram-se de lado definitivamente as ligações baseadas exclusivamente em compartilhar uma mesma agenda política ou programática, para acentuar o profissionalismo e suas exigências de impacto, incidência e planejamento estratégico. Em termos de agenda, priorizou-se a luta contra a pobreza, ainda que no final da década retomou-se o interesse em promover as condições e instrumentos para a governabilidade democrática. A necessidade de políticas compensatórias promovidas pelas agências multilaterais após o ajuste estrutural imposto pelo FMI condicionou os conteúdos e o destino dos recursos disponíveis. Da mesma forma, como resultado da pressão das agências multilaterais que "começaram a condicionar seus empréstimos à participação de organizações da sociedade civil na implementação das políticas sociais" (Kahhat 2002: 465), muitas ONGs de desenvolvimento foram subcontratadas pelo governo Fujimori. Na realidade, a política econômica neoliberal delegou a algumas ONGs tecnocráticas a gestão e a implementação de programas sociais de luta contra a pobreza, reservando para si o poder de decisão sobre elas.

Apesar disso, também apareceram nesse período um conjunto reduzido, mas muito ativo de ONGs que promoveram o desen-

[5] Vale a pena destacar que o governo de Fujimori também aprovou, em 1991, uma Lei de Cooperação Técnica Internacional, cuja regulamentação estabelece mecanismos estritos de supervisão dos fundos a cargo das ONGs (Toche 2003: 19).

volvimento da democracia e se opuseram à política autoritária e cada vez mais corrupta de Alberto Fujimori. Estas ONGs mais politizadas, junto com as ONGs em defesa dos direitos humanos, passaram a ocupar o espaço da oposição diante do desprestígio dos partidos, mantendo um papel de fiscalização e controle sobre o Estado e transformando-se em atores centrais da luta democrática. Evidentemente, este fato as transformou em objeto de ataque do governo, que as acusava tanto de inúteis, quanto de marxistas e conspiradoras (Toche 2003: 65).

Após o fim do regime de Alberto Fujimori e com a instauração do governo de transição presidido por Agustín Paniagua (2000-2001), estas ONGs passaram da oposição para o apoio ao novo governo. Não só importantes membros das ONGs integraram o gabinete ministerial, como muitas ONGs colaboraram com o novo governo na reforma do Estado. Assim, passou-se da confrontação para a cooperação, desenvolvendo laços de confiança e respeito entre o governo e as ONGs. Esta situação continuou ao iniciar-se o governo Toledo (2001-2006) e se refletiu no fato de que o presidente também convidou membros de ONGs para serem ministros de seu governo. Neste contexto, no começo de 2002, foi aprovada a lei que criou a Agência Peruana de Cooperação Internacional (APCI), com a finalidade de gerir de maneira mais eficiente e de acordo com as necessidades do desenvolvimento nacional, a ajuda externa. Entretanto, estas relações amigáveis logo se desgastaram e as ONGs novamente começaram a ser culpadas por todos os males do país. A intensificação dos conflitos sociais, produto das promessas não cumpridas do governo, foi apresentada como resultado da manipulação dos setores da oposição, que incluíam as ONGs. Da mesma forma, elas foram criticadas por apoderar-se do dinheiro destinado a obras sociais e, inclusive, recorreu-se ao antigo argumento de que eram refúgio do Sendero Luminoso. Esta ruptura nas relações ficou claramente expressa na demissão de ministros e altos funcionários ligados às ONGs (Toche 2003: 15-20). Com isto, as funções da APCI começaram a se concentrar na fiscalização das ONGs, deixando de lado seu papel de gestora da cooperação (Llona 2008: 148).

Desta maneira, ao começar a primeira década do século XXI, o setor das ONGs que encontramos é o resultado dos processos antes mencionados. Por um lado, temos um grupo numeroso de ONGs que podemos

chamar de ***desenvolvimentistas***, que antes se dedicavam à execução de projetos de desenvolvimento, mas que agora desenvolvem diversas iniciativas de luta contra a pobreza. Estas ONGs, que foram interlocutoras privilegiadas durante o governo Fujimori, possuem uma relação "cordial" com o Estado, já que têm interesse em ter acesso aos fundos da cooperação oficial para o desenvolvimento e são consideradas "técnicas" e não "políticas". Por outro lado, as violações aos direitos humanos e a corrupção durante o governo Fujimori destacaram um pequeno, mas bastante visível grupo de ONGs de ***influência política***, ligadas tanto à defesa dos direitos humanos, quanto à inserção de temas na agenda pública, a luta contra a corrupção e, portanto, a fiscalização, a transparência e o acesso à informação.

Um grupo variado é o constituído pelas ONGs ***internacionais***, que possuem escritórios no Peru (várias delas são na realidade escritórios regionais e desenvolvem atividades em outros países, principalmente andinos). Estas ONGs se dedicam a promover tanto projetos de desenvolvimento quanto os que tenham influência, associadas às ONGs peruanas. Algumas, mesmo com um orçamento reduzido, financiam ações de ONGs menores que se encontram localizadas, sobretudo, nas províncias. O interessante é que elas, diante da possibilidade de um controle mais amplo do Estado peruano, tenham criado a sua própria associação, a Coordenadoria de Entidades Estrangeiras de Cooperação Internacional (COEECI), que até pouco tempo atrás era coordenada por um representante de OXFAM UK. Finalmente, também existem ONGs ***assistencialistas*** ou humanitárias, muitas vezes ligadas a igrejas, que recebem e dispõem de doações variadas.

Como podemos observar, atualmente a heterogeneidade é uma das principais características das ONGs. Nesse sentido, é importante questionar a pertinência de um discurso sobre as ONGs em geral, como um grupo homogêneo que atua na esfera pública. As ONGs não são um ator unificado, mas um projeto institucional, e como tal podem servir de veículo para vários tipos de projetos. Dentro do mundo das ONGs, podemos encontrar formas de organização (democrática, hierárquica, caudilhista), fins (desenvolvimento, defesa de direitos, proteção ambiental) e espaços de trabalho (local, opinião pública, governo) muito diferentes. A composição dos seus membros também varia; não se trata somente de profissionais, mas também e em muitos casos, de

voluntários[6]. Contudo, o que todas elas compartilham, além do projeto institucional, é uma dependência do financiamento estrangeiro para poder funcionar. Apesar dos esforços e discursos por sua autonomia, esta é uma realidade clara até o momento. Tudo isto gera uma grande dificuldade para fazer avaliações gerais, e também implica que quando as fazemos, muitas vezes estamos reduzindo a sua heterogeneidade a um tipo de ONG, geralmente as de ***advocacy***, que possuem uma presença mais marcante no espaço público.

Apesar disso, podemos fornecer alguns dados gerais que dizem respeito a todo o setor das ONGs. De acordo com a Agência Peruana de Cooperação Internacional (APCI), que organiza o registro de todas as ONGs que recebem cooperação oficial para o desenvolvimento e de muitas que recebem ajuda privada[45], até 31 de julho de 2008 havia aproximadamente 1.715 ONGs vigentes no país. Destas, 534 seriam assistencialistas, 135 internacionais e as restantes 1046 reuniriam as ONGs desenvolvimentistas e as de ***advocacy*** (sendo as primeiras a maioria e as segundas em um número reduzido, mas de grande visibilidade). Todas estas ONGs recrutam profissionais com perfil variado, especialmente do campo das ciências sociais, sendo um setor onde atuam profissionais com formação superior, politizados e com muitas conexões com a sociedade civil transnacional.

Por outro lado, o volume da cooperação não reembolsável (tanto pública quanto privada) que o Peru recebe, oscila em torno dos US$ 500 milhões anuais. De acordo com a APCI, em 2006 foram aproximadamente US$ 496 milhões, em 2007 quase US$ 450 milhões e em 2008 os últimos dados (não confirmados) indicam US$ 521 milhões. Deles, a maior parte corresponde a fontes oficiais (69%, de acordo com dados de 2006), especialmente bilaterais (88,71%)[46]. No entanto, é bastante pro-

[6] Um estudo realizado em 1998 averigou que aproximadamente um terço da população tinha, em algum momento, contribuído com tempo e trabalho voluntário para alguma organização sem fins lucrativos (Centro de Investigações da Universidade do Pacífico).

[7] As ONGs que recebem ajuda de fontes privadas não estão obrigadas a se registrar na APCI, a menos que queiram ter acesso aos benefícios de isenção tributária. As autoridades da APCI não sabem precisar quantas destas ONGs não constam em seus registros.

[8] As principais fontes de cooperação oficial bilateral não reembolsável (colaboração entre governos) são, nesta ordem: EUA, Espanha, Alemanha e Itália (de acordo com dados de 2006).

vável que a cooperação privada, ou seja, aquela que provém de organizações da sociedade civil dos países do norte, seja maior que a registrada na APIC, já que várias destas organizações transferem fundos diretamente para ONGs locais e não precisam passar pela APCI por tratar-se de transações privadas. Um estudo realizado por Federico Negrón para a COEECI estimou em US$ 158,8 milhões o montante canalizado pelas fontes privadas em 2006, cifra superior aos US$ 84 milhões registrados oficialmente (Llona 2008: 138).

Da soma total registrada na APCI, aproximadamente 49% é gerida por ONGs e o restante pelo setor público. Entretanto, apesar de sua grande participação na execução dos fundos da cooperação, as ONGs não participam na definição das políticas nacionais de cooperação, que determinam como esta ajuda será utilizada.

No que se refere à distribuição geográfica da utilização destes fundos, os dados de 2006 indicam que Lima é o departamento que, individualmente, mais cooperação recebe, com US$ 44,3 milhões, o que representa quase 9% do total recebido pelo país naquele ano. Por outro lado, a maior parte dos fundos de cooperação é encaminhada para departamentos da serra, seguidos por departamentos que se localizam na costa e, por último, aqueles que estão na selva. Contudo, os critérios desta distribuição não coincidem com os níveis de pobreza do país. De fato, dos nove departamentos mais pobres, apenas quatro estão entre os dez que recebem mais fundos. Além disso, vale a pena mencionar que a cooperação privada é a que apresenta níveis menores de descentralização, concentrando-se em regiões específicas (especialmente Lima, Cusco e Puno)[9].

Por outro lado, um estudo inédito realizado pela Universidade do Pacífico em 2006, baseado na informação de um grupo selecionado de ONGs disponível em seus respectivos sites, mostra que em termos gerais os níveis de transparência destas organizações deixam muito a desejar. Assim, a análise de dezessete ONGs, tanto peruanas quanto internacionais que atuam no país, mostra que em média elas obtêm 48% do que seria a transparência ideal. Isto se deve a que a maioria

[9] Mas é preciso deixar claro que a informação da APCI sobre a cooperação privada é, como já mencionamos, incompleta.

das organizações não publica informações detalhadas sobre a sua situação tributária, finanças, status trabalhista de seus funcionários, impacto e alcance de seus projetos. Como resultado, existe "pouca clareza nos cidadãos a respeito dos recursos que estas organizações recebem e canalizam".

Se considerarmos que as ONGs são as principais encarregadas de lutar pela transparência, a prestação de contas e o acesso à informação pública, é bastante grave que elas mesmas não cumpram as suas propostas. Por outro lado, este tipo de carência é utilizada pelo governo, pelas autoridades políticas e pelos partidos mais tradicionais para questionar a credibilidade das ONGs e enfraquecer o trabalho de influência que elas realizam.

Dada a dificuldade de aprofundar nossa análise sobre as ONGs a este nível mais geral, nos próximos capítulos nos concentraremos nas ONGs de ***advocacy***, que são as que possuem melhores ligações e são mais visíveis no espaço público do país.

As ONGs mais influentes

Como já mencionamos, estas ONGs se caracterizam por serem atores políticos com presença na esfera pública. Os temas com os quais trabalham são a fiscalização dos recursos do Estado (corrupção), o acesso à informação pública (transparência), o respeito aos Direitos Humanos e, em geral, o cumprimento das leis e o respeito das liberdades pelo Estado. Também lutam para criar um debate sobre temas que consideram relevantes, procurando incluí-los na agenda pública. Isto implica que, apesar de terem um número reduzido e receberem menos fundos que as ONGs desenvolvimentistas, possuem mais visibilidade pública e um grau mais elevado de centralização. Além disso, são organizações mais globais ao possuir uma estreita ligação com redes da sociedade civil transnacional e contar com fontes de financiamento internacional. Isto, junto com sua visibilidade, aumenta seu potencial de impacto, tanto a nível nacional quanto internacional, fortalecendo sua capacidade de influir no governo.

Contudo, a visibilidade também traz desvantagens, como o fato de existir algum questionamento a respeito delas por terem "muitos recur-

sos". Novamente, isto tem relação com uma distorção que é produto da exposição pública, já que estas ONGs recebem um financiamento menor que as desenvolvimentistas. De fato, o caráter limitado de suas fontes de financiamento e o desenvolvimento de uma disputa para ter acesso a elas levou a um processo que podemos chamar de 'colonização das fontes'. Este processo implica o estabelecimento de uma relação muito estreita e que quer se tornar exclusiva, entre as ONGs nacionais e suas fontes de financiamento internacionais. Desta forma, a visita de representantes das agências de cooperação muitas vezes se transforma na oportunidade de passar algum tempo com eles, expor novos projetos e fortalecer a sua capacidade de interlocução privilegiada.

Esta disputa pode se tornar mais intensa na medida em que o mundo das ONGs de ***advocacy*** também está internamente dividido e existem tensões e conflitos entre elas. Encontramos nessas ONGs um grupo experiente de profissionais com um passado de esquerda e uma longa trajetória que remonta ao início do setor nos anos 70. Este grupo, mais velho e que ocupa os cargos mais altos nas entidades mais antigas e consolidadas, compartilha não só uma trajetória comum, mas também sua reticência a vincular-se aos representantes de outras ONGs igualmente influentes, mas que tenham uma trajetória ou orientação política diferente. Estas pessoas (e as ONGs que representam), não são reconhecidas por eles como interlocutores válidos, o que cria redes com pouco contato entre si, acentuando ainda mais a divisão da sociedade civil. Em termos mais gerais, este tipo de atitude impede que as iniciativas, discursos e ensinamentos produzidos nas atividades que provocam repercussão, circulem e ultrapassem as redes já estabelecidas, enfraquecendo seu próprio trabalho.

Por outro lado, as ONGs mais antigas e consolidadas tendem a formar redes ou consórcios que incluem ONGs de províncias, com o objetivo de que seus programas tenham alcance nacional e, portanto, possam conseguir mais financiamento. Muitas vezes, estas redes ou consórcios reproduzem as hierarquias e as desigualdades entre Lima e as províncias que caracterizam a política e a economia do país. Outro problema complementar é que estas redes muitas vezes se transformam em estruturas organizacionais com autonomia de seus sócios ou membros e inclusive competem com eles por recursos. Sendo assim, não é estranho que com o objetivo de continuar funcionando, alguns destes consórcios

constituídos ao redor de alguma problemática específica incursionem em outros temas.

Isto nos leva a um fenômeno recorrente entre as ONGs e as instituições em geral, de acordo com o qual elas adquirem uma dinâmica própria e se tornam independentes dos objetivos para os quais foram criadas concentrando-se em sua própria sobrevivência e expansão. Desta forma, podemos explicar o fato de que muitas ONGs afastam-se de seus propósitos iniciais e desenvolvem novas atividades, incluindo serviços de consultoria.

Voltando ao tema da influência na agenda pública, é importante destacar que ela é alcançada principalmente graças à aliança estabelecida entre as ONGs e determinados meios de comunicação (especificamente a imprensa), que parece remontar ao colapso do governo Fujimori. Ainda que seu regime tenha tentado exercer um rígido controle sobre a mídia, alguns meios conseguiram resistir às pressões e fazer um jornalismo crítico e investigativo. Muitas vezes, as denúncias feitas por estes meios revelando atos de corrupção ou violações dos direitos humanos nasceram em ONGs de ***advocacy***. Assim, desenvolveu-se uma convergência entre os meios independentes, que requerem informação documentada sobre as ações do governo e as ONGs de ***advocacy***, que se dedicam a monitorar o governo e procuram tornar visíveis as suas denúncias para influir na opinião pública.

Esta aliança, estabelecida no final da década de 90, mantém-se até hoje e se expressa através da presença, bastante frequente, de membros destas ONGs nos meios de comunicação. De fato, podemos afirmar que a mídia ajuda a transformar certos líderes de ONGs em formadores de opinião. E mais, constroem a sua imagem como especialistas, de modo que diante de qualquer acontecimento ligado ao tema de sua ***expertise***, eles apareçam em rádios, jornais e programas de televisão. Esta visibilidade, além de potencializar a sua capacidade de influir, em muitos casos termina por conduzi-los a cargos políticos. Isto se explica não só por sua visibilidade e conhecimentos, mas também pelo caráter moral ou irrepreensível que deriva do que se considera sua origem extrapolítica (não partidária).

Tudo isto expressa uma peculiaridade da sociedade peruana, provavelmente herdada do discurso antipolítico dos anos 90, que é a desconfiança da política. Assim, se desenvolve uma dicotomia que apresenta,

por um lado, os partidos e a política como corruptos e, por outro, as ONGs e outras organizações da sociedade civil como virtuosas. Vale destacar que esta virtude é resultado, em boa parte, de sua oposição e crítica ao governo e ao âmbito da política (apesar de que, como já dissemos, esta é também uma forma de atividade política). Agora, se estas características facilitam a passagem de representantes de ONGs para o governo e os partidos, também dificultam o seu retorno, já que esta experiência política pode ser vista como uma mancha que pode afetar a credibilidade da ONG. No capítulo seguinte, enfocaremos a complexa relação entre as ONGs e a política, a qual pertence este tipo de trajetória.

ONGs e política

Já destacamos que a principal característica da relação entre as ONGs e a sociedade política (que inclui governos e partidos), é a hostilidade e o antagonismo. Sendo assim, todos os governos, desde o do general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) até hoje, ou seja, praticamente desde o surgimento das ONGs, têm a mesma visão de que elas são adversárias que sempre tentaram legislar contra o governo[48]. Existe, então, um tipo de receio permanente entre as autoridades políticas, sejam elas democráticas ou ditatoriais, e as ONGs. Provavelmente, isto está ligado ao fato de que as autoridades políticas não consideram legítimo que organizações que elas consideram não representativas, participem ativamente de debates públicos, que as fiscalizem e peçam que prestem contas sobre como utilizam os recursos do Estado.

No entanto, apesar desta característica geral, podemos afirmar que a relação das ONGs com o Estado sempre esteve influenciada tanto pelo tipo de regime, quanto pelo tipo de ONG. Nesse sentido, faremos uma breve referência a diversos tipos de relação com o Estado que identificamos ao longo do período estudado.

[10] Tanto Pease como Beaumont defenderam em entrevistas que nenhum governo peruano viu com bons olhos as ONGs. Pease justifica esta afirmação como expressão do caráter excludente da política peruana, de acordo com o qual sempre se tenta, desde o Estado, eliminar os que são vistos como adversários.

Subcontratação. Este tipo de relação entre as ONGs desenvolvimentistas e o governo foi produto das reformas neoliberais implementadas por Fujimori. Como sabemos, estas reformas reduziram o Estado e os gastos sociais, provocando a terceirização dos programas sociais. Desta forma, durante o governo Fujimori, muitas ONGs desenvolvimentistas foram subcontratadas para executar programas, com o governo reservando-se o direito de elaborar os projetos e ter poder de decisão sobre eles. Esta relação cordial, do tipo patrão-cliente, se mantém até hoje.

Cooperação. Por outro lado, como vimos anteriormente, desde os anos 80 existem relações de cooperação entre as ONGs desenvolvimentistas e os municípios governados pela IU. Posteriormente, durante o governo de transição e o de Alejandro Toledo foram desenvolvidas novas relações de cooperação entre as ONGs de ***advocacy*** e o governo. Ambos os setores trabalharam em conjunto na reforma do Estado e na criação de diferentes espaços e mecanismos de participação cidadã. Isto se explica porque a transição propiciou que os setores liberais e a sociedade civil coincidissem no objetivo de melhorar o funcionamento da democracia, profundamente desprestigiada pela crise final do fujimorismo, através de uma série de reformas institucionais. A partir de então, este tipo de relação foi reativada ocasionalmente em torno de pessoas específicas.

Denúncia. Deste modo definimos um tipo de relação entre as ONGs de ***advocacy*** e o governo que foi iniciado com as ONGs em defesa dos direitos humanos nos anos 80. Entretanto, é importante destacar que esta denúncia tem uma via de mão dupla, ou seja, tanto desde as ONGs em direção ao governo, quanto desde o governo em direção às ONGs, especialmente nos dias de hoje, com um governo francamente a favor do setor privado e com receio da sociedade civil.

As ONGs, em razão de seu próprio mandato, se caracterizaram por denunciar os abusos de autoridade e violações cometidos pelo governo, assim como por criticar as políticas pouco elaboradas ou implementadas. Diante disto, a resposta do governo é denunciar as ONGs que o fiscalizam. Assim, o atual governo de García responde às críticas do setor com uma campanha de desprestígio que questiona tanto as suas intenções, acusando-as de agitadoras, como as suas fontes de financiamento, insinuando a participação de certos governos estrangeiros interessados – de acordo com o presidente – na instabilidade do país; por

último, questiona a sua legitimidade, ao não ter uma base de representação eleitoral que as sustente. De acordo com isso, as críticas sobre aspectos pouco democráticos ou transparentes do governo são respondidas mais com questionamentos sobre a credibilidade das ONGs do que com reconhecimento ou explicações sobre os seus procedimentos.

Esta forma de relação intensificou-se nas últimas semanas como resultado dos conflitos sociais na Amazônia que provocaram a morte de 24 policiais e dez indígenas. A explicação do governo, que parte da existência de um complô internacional no qual as ONGs seriam as incitadoras do conflito, procura novamente questionar os interesses destas organizações e apresentá-las como potenciais ameaças à estabilidade do país.

Controle. Isto nos leva a outra forma de relação que afeta todos os tipos de ONGs e se expressa claramente em várias propostas legislativas: as tentativas de controlar as ONGs. Como já vimos, todos os governos, desde o de Velasco, desenvolveram normas que regulam as atividades das ONGs. A mais recente é a Lei nº 28925, "Lei que modifica a Lei nº 27692, lei de criação da Agência Peruana de Cooperação Internacional – APCI", de dezembro de 2006. Como mencionamos, a APCI foi criada em abril de 2002 como parte de um conjunto de medidas para reformar o Estado, implementadas pelo governo de transição após a queda de Alberto Fujimori. De acordo com sua lei de criação (27692), tinha a incumbência de conduzir, programar e supervisionar os recursos da cooperação internacional não reembolsável em função do desenvolvimento do país. Contudo, com a chegada de Alan García ao Palácio do Governo, a lei foi modificada, dando ênfase à capacidade fiscalizadora da APCI.

A nova lei faz parte de uma ofensiva contra as ONGs que também incluiu uma campanha na mídia promovida pelo governo e por grupos de poder aliados. Esta campanha procurava levantar suspeitas em torno das atividades e intenções das ONGs, apresentando-as como um "reduto da esquerda 'caviar' que monopoliza os recursos da cooperação para o desenvolvimento para os seus próprios fins e, por esta razão, opõe-se a ser fiscalizada" (Llona 2008: 151). A motivação oficial por trás da lei era, na época, ter mais transparência no uso das doações internacionais. No entanto, considerando o fato de que o Estado já contava com vários mecanismos para monitorar estes fundos, a intenção real parecia ser o

desejo de controlar as ONGs. Este desejo pode ser resultado do fato de que estas organizações, especialmente as ONGs de ***advocacy***, são incômodas para o governo em razão de suas exigências a respeito da luta contra a corrupção, criminalização das violações dos direitos humanos cometidas durante o conflito armado interno, defesa do meio ambiente, aprofundamento da descentralização, avanço na regulação das atividades extrativas etc.

Ainda que a APCI já tivesse um papel fiscalizador desde sua criação, a Lei nº 28925 ampliou-o, estabelecendo "mecanismos de fiscalização mais institucionalizados com a possibilidade de sanções e uma ampla arbitrariedade dos funcionários para decidir a matéria passível de sanção" (Llona 2008: 150). Obrigou os executores públicos e privados dos fundos de cooperação a registrar-se, fornecer informações sobre seus projetos e sobre a origem e a execução de seus recursos. Atribuiu-se a capacidade de identificar práticas nocivas e sancioná-las, inclusive com o cancelamento do registro, impedindo futuros acessos à cooperação oficial.

A promulgação desta lei foi seguida de um intenso debate público protagonizado por representantes de ONGs que defendiam que, "com o pretexto de tornar mais transparente a atuação das ONGs, na realidade tiram liberdades, direitos e garantias que a Constituição estabelece a favor das pessoas jurídicas de direito privado. Com esta lei, o governo poderá proibir associações civis que considere incômodas"[11]. Por esta razão, entrou-se com uma ação de inconstitucionalidade baseada em certas falhas da lei - como a obrigação de registrar a execução dos gastos das ONGs que recebiam recursos da cooperação privada e determinadas sanções dirigidas a administradores de ONGs que os impediam de desenvolver uma atividade similar -, que eram inconstitucionais e deveriam ser modificadas.

Contudo, apesar desta importante derrota, o governo não parou de tentar controlar as ONGs. Recentemente, e em consequência dos con-

[11] Comunicado de uma ONG sobre a lei nº 28925 (APCI). Publicado no jornal *Perú 21*, em 19 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.iep.org.pe/noticia/0018/comunicado-de-ongs-sobre-ley-28925-apci/

flitos sociais na Amazônia, a Comissão de Relações Exteriores do Congresso aprovou um parecer que procura modificar a lei da APCI para que possa fiscalizar as atividades de todas as ONGs, independentemente da origem dos seus fundos. Assim, este projeto de lei vai abertamente contra o que já foi estabelecido pelo Tribunal Constitucional, ao manifestar que a APCI pode fiscalizar todas as ONGs, já que o que importa não é a origem pública ou privada de seus fundos, mas os temas com os quais trabalham. Portanto, qualquer ONG que trate de temas como direitos humanos, educação, saúde, infraestrutura, segurança nacional, cultura, fortalecimento institucional do Estado, reivindicações sociais, apoio ideológico-partidário e outros temas ligados às políticas de Estado e à ordem pública seria passível de fiscalização. Ao mesmo tempo, o projeto de lei limita o exercício do direito à liberdade de associação das ONGs, ao proibir-lhes certas atividades consideradas pela APCI como incitações à violência, sob pena de dissolução. Com tudo isto, "estar-se-ia impondo de maneira indireta uma perseguição contra as instituições que não estejam de acordo com as políticas ou os planos do governo que estiver no poder" (Instituto de Defesa Legal 2009: 8). A transgressão do que foi estabelecido pelo Tribunal Constitucional é tão evidente que inclusive foi reconhecida pelo departamento de assessoria jurídica da APCI, cujo relatório legal afirma que "o projeto de lei versa sobre matérias às quais o Tribunal Constitucional já se pronunciou, declarando sua inconstitucionalidade" (Instituto de Defesa Legal 2009: 1). No entanto, o parecer foi aprovado pela Comissão de Relações Exteriores do Congresso e será discutido em Sessão Plenária, em meio a um debate público motivado pela reação das ONGs e suas tentativas de informar a opinião pública.

O debate suscitado pela Lei nº 28925 e as novas iniciativas legislativas colocaram em evidência certos aspectos interessantes. Em primeiro lugar, o interesse do Estado em controlar as ONGs, chegando ao ponto de extrapolar a sua função legislativa. Em segundo lugar, como veremos mais adiante, a hostilidade em relação às ONGs, claramente verificada no debate parlamentar sobre a Lei nº 28925. Em terceiro lugar, e mais relevante ainda, a capacidade das ONGs de reagir diante deste tipo de abuso, gerar um debate público e defender-se das tentativas de controle do Estado. Entretanto, vale a pena mencionar que apesar das advertências do Tribunal Constitucional, a APCI utilizou suas novas atribuições

para fiscalizar as ONGs que, em razão de suas atividades, são particularmente incômodas ao governo[12].

Mas é importante destacar que estas relações hostis não existem somente por parte do governo, mas também desde os partidos. De certa maneira, o fato de que vários líderes e profissionais mais visíveis de algumas ONGs tenham exercido uma militância política de esquerda nos anos 80 alimenta a suspeita. Como a esquerda se dividiu e praticamente desapareceu como alternativa viável, os partidos do governo consideram que as ONGs são um tipo de partido encoberto que compete com ele pela ocupação do espaço público. Concorrência desleal, além disso, porque "tentam fazer política sem passar pelo flagelo que nós, os partidos políticos, passamos"[13]. Desta forma, os partidos reclamam serem os únicos intermediários encarregados de reunir os interesses da sociedade e canalizá-los para o governo, já que o voto conquistado é a fonte de tal mandato. Portanto, consideram a presença das ONGs ilegítima, ao competir com eles sem que "ninguém as tenha elegido".

Seria importante destacar que a fragilidade do sistema de partidos no Peru potencializa esta hostilidade já que os partidos, talvez exceto o APRA, não têm uma base de apoio forte e consideram que isto se explica em parte devido a competição das ONGs. Elas realmente passam a ocupar muitas vezes os vazios de representação deixados pelo enfraquecimento dos partidos, obtendo assim um protagonismo superior à sua capacidade real. Da mesma forma, frequentemente se transformam em plataformas de lideranças políticas que competem com as dos partidos (ainda que tenham que se juntar a eles se quiserem participar da política eleitoral).

No entanto, talvez seja apressado aceitar este esquema de competição. O enfraquecimento dos partidos deve-se, em grande parte, às suas próprias incapacidades, ao seu desempenho pífio no passado, a difusão de um discurso antipolítico e, também, a uma base normativa que não lhes

[12] Entrevista com Martín Beaumont. Esta incomodidade é resultado, sobretudo, do questionamento do modelo de desenvolvimento vigente, mediante a vigilância das indústrias extrativas, assim como das críticas sobre as violações dos direitos humanos e os casos de corrupção.

[13] Congressista Castro Stagnaro (UN). Debate em Sessão Plenária do Congresso, 26 de outubro de 2006.

assegura as condições necessárias para o seu fortalecimento[14]. Portanto, não é possível atribuir a sua situação à presença das ONGs. Além disso, como veremos, as ONGs muitas vezes alimentam os partidos ao fornecer pessoal com experiência em gestão e, porque não, em política. Nesse sentido, vale a pena perguntar se não se trata de uma relação de complementaridade, na qual estas entidades proporcionam uma formação que os partidos não estão em condições de oferecer.

Por outro lado, as críticas também provêm de muitos governos locais. Tal como indicou Carlos Pando, Diretor Executivo da APCI, muitos prefeitos também veem as ONGs como rivais. Acreditam que têm muitos recursos, contrastando com os agentes públicos que combatem o mesmo problema e utilizam os recursos para fazer muito pouco. Este tipo de crítica está relacionado com um aspecto da cultura política local que privilegia a realização de obras físicas e tangíveis como um critério de eficiência no uso dos recursos. Nesse sentido, as palestras, seminários e atividades de construção de capacidades que algumas ONGs, sobretudo as de ***advocacy*** priorizam, não são valorizadas e considera-se, portanto, que a ajuda não é aplicada corretamente.

Trajetórias

Outra forma de analisar a relação entre a sociedade civil e o Estado é através da circulação ou transferência de profissionais das ONGs para cargos de responsabilidade no Estado e no governo e que em outro trabalho sobre o tema denominamos 'trajetórias' (Dagnino, Olvera e Panfichi 2006). Entendemos a análise das trajetórias individuais ou deslocamento de profissionais e ativistas entre as ONGs e o Estado como uma ferramenta metodológica que nos permite estudar as articulações entre ambas as esferas. Através desta ferramenta, tentamos ver não somente as ligações e separações entre a sociedade civil e a política, mas também

[14] Ainda que exista uma lei de partidos, aspectos elementares não foram regulamentados, como por exemplo, o financiamento público, mantendo, assim, os partidos em situação ainda precária.

os contextos e as circunstâncias sob as quais esse deslocamento é criado e concluído. Desta forma, enquanto em trabalhos anteriores utilizamos esta ferramenta para observar o tipo de impacto que os deslocamentos possuem em seus âmbitos de partida e chegada, agora procuramos compreender a natureza e as condições da relação entre estes âmbitos.

A passagem de dirigentes e ativistas da sociedade civil para cargos de responsabilidade política no Estado é um fenômeno frequente na América Latina. A particularidade do caso peruano é que ele aconteceu mais tarde, sem a intervenção dos partidos e através de redes baseadas em ligações de confiança e prestígio pessoal. Assim, foi só com o governo de transição de Paniagua (2000-2001) e o início da gestão de Toledo (2001-2006) que pudemos observar um deslocamento claro de integrantes de ONGs para o governo. Eram ativistas que tinham militado em partidos de esquerda até os anos 80 e mantinham desde as ONGs o interesse na mudança social e no aprofundamento da democracia. Sua convocação foi baseada não só em seu prestígio, mas também em redes construídas dentro das elites profissionais da classe média.

Um dado interessante fornecido pela análise destes deslocamentos é o lugar de destino dos membros das ONGs que ingressam no Estado. Em geral, eles passam a ocupar altos cargos de responsabilidade política nos considerados ministérios "sociais", ou seja, o Ministério da Mulher e do Desenvolvimento Social, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e em algumas ocasiões o Ministério do Trabalho. Da mesma forma, observamos que os deslocamentos costumam ser temporários, restringindo-se a conjunturas especificas, após as quais estes profissionais em geral retornam à sociedade civil.

No entanto, apesar destas restrições, persiste a presença destes profissionais com uma longa trajetória nas ONGs em diversas áreas do Estado. No início, este processo tornou-se visível com os governos de transição que surgiram após experiências autoritárias, mas, recentemente, observamos o mesmo processo com os novos governos de esquerda que surgem na região. Em ambos os casos, as ONGs fornecem quadros ao Estado e não ao contrário. No caso peruano, isto é facilitado pela ausência de uma escola de administração pública onde possam ser formados os futuros funcionários do Estado.

Como indicou um dos nossos entrevistados "toda esta história de planejamento estratégico, de orçamento pelos resultados e da padroni-

zação de projetos que o Estado assumiu em suas diretrizes tem relação com uma série de profissionais que passam para o Estado e começam a reformular velhos padrões de planejamento" (Pando). Entretanto, isto não parece corresponder a nenhum tipo de política institucional e sim à vontade de atores estatais particulares ou de redes construídas previamente. Portanto, quando chegam ao governo pessoas procedentes de / próximas ou não / ou simpatizantes das ONGs, elas podem convidar ou contratar profissionais de ONGs. Contudo, devido ao seu caráter pessoal, este tipo de intervenção está marcada pela precariedade. Assim, é muito provável que quando o governo, o gabinete ou a situação da pessoa que propiciou a sua chegada ao Estado mude, estas pessoas fiquem novamente de fora. Ou seja, existe uma circulação fluida de entrada e saída no que diz respeito a posições de trabalho no Estado, determinada pela influência de pessoas particulares, e não em razão de uma política estabelecida.

Entretanto, este tipo de oportunidade de estar presente no Estado é vista por muitos membros de ONGs não só como uma oportunidade de trabalho, mas também como a possibilidade de aumentar sua capacidade de ação e influência para promover os valores ou interesses que defendiam nas ONGs. Sobre isto, é importante destacar que esta disponibilidade para ingressar no setor público representa uma mudança radical com relação ao que acontecia no passado, quando o Estado era visto como um inimigo e colaborar com ele, era impensável. É provável que esta mudança tenha se originado durante os governos de transição, quando o trabalho em conjunto de ambos os setores contribuiu para o restabelecimento do estado de direito e para o crescimento de níveis mínimos de confiança e desenvolvimento mútuos.

Apesar disso, como já destacamos, ainda encontramos casos nos quais o retorno ao mundo das ONGs é problemático. Sendo assim, algumas ONGs consideram que se aceitarem a volta destes profissionais, sua independência política e capacidade de crítica poderiam ser questionadas com base na filiação partidária dos mesmos. Neste tipo de atitude vemos a expressão da dicotomia entre a política corrupta[15] e as

[15] Neste caso, nos referimos não só à corrupção política, produto do abuso de um cargo público em benefício próprio, mas também a um sentido mais geral, como degradação ou vício.

ONGs virtuosas. A simples passagem pelo mundo da política limitaria a sua credibilidade posterior.

Percepções sobre as ONGs

Neste capítulo, desenvolveremos e compararemos as percepções que tanto os partidos quanto os cidadãos possuem sobre as ONGs. Acreditamos que esta contraposição pode ajudar a esclarecer o seu papel no desenvolvimento da democracia peruana.

Partimos do reconhecimento de que ainda que não tenha havido no país um debate público sobre a representatividade das ONGs, muitas vezes esta representatividade é questionada pelo governo. Assim, quando as ONGs tentam fiscalizar o trabalho de diversos poderes do Estado como o Legislativo ou o Judiciário, seus membros, em algumas ocasiões, utilizam este questionamento como arma de ataque, criticando sua pretensão de fiscalizar um "Congresso que é o ***verdadeiro*** representante do povo"[16]. Nesse sentido, o tema da representatividade não foi elaborado, mas se mantém como uma reação, uma denúncia. De parte do governo, o questionamento é mais político do que a respeito da má utilização dos recursos obtidos. Isto é demonstrado pelo fato de que, como já destacou Pando, após fiscalizar o trabalho das ONGs durante dois anos consecutivos, só foram encontradas faltas menores de tipo administrativo, mas não casos de corrupção.

O que nos conduz ao fato de que a denúncia não procede unicamente do governo, mas também dos partidos com representação parlamentar. Desta forma, o debate no Congresso sobre a Lei nº 28925, popularmente conhecida como "Lei anti-ONG", colocou em evidência o nível de hostilidade dos partidos com relação às ONGs. O voto a favor da lei[17] foi majoritário e as intervenções consistiram em fortes críticas ao setor.

---

[16] Congressista Sousa Huanambal (GPF). Debate da Sessão Plenária do Congresso, 5 de dezembro 2006. O *itálico* grafado na palavra é do autor.

[17] A última votação em Sessão Plenária obteve 60 votos a favor e 23 votos contra. Só a bancada da Aliança Parlamentar votou contra a lei (também votaram contra alguns congressistas da bancada Nacionalista – União pelo Peru).

As críticas estavam baseadas principalmente em quatro aspectos. Em primeiro lugar, pelo fato de não serem transparentes sobre o uso de seus recursos ("está entrando dinheiro para uma coisa e está sendo usado em outra"[18]), utilizando-os para seu próprio benefício ("este desenvolvimento é pessoal para os dirigentes"[19]), ou para financiar atividades políticas ou ilegais ("muitas ONGs estão ligadas a atividades fora da lei"[20]). Em segundo lugar, pelo fato de não terem conseguido resultados no que deveria ser seu objetivo: a diminuição da pobreza e a promoção do desenvolvimento ("As ONGs atuam há anos no Peru e o custo-benefício qual é? [...] O país continua sendo exatamente pobre e as ONGs continuam onde estão"[21]). Este tipo de crítica se refere não só às ONGs de desenvolvimento, mas também às de ***advocacy,*** já que ao não terem resultados concretos (de infraestrutura material), considera-se que seus recursos são mal-utilizados. Em terceiro lugar, critica-se o fato de participarem da política, "tentando substituir o Estado[22]", fazendo um "trabalho proselitista[23]". Por último, que reúnem altas doses de poder, controlando "direta ou indiretamente a imprensa peruana"[24] e transformando-se em um "quinto poder"[25].

Frente a estas percepções negativas das ONGs a partir do governo e dos partidos, chama atenção a boa imagem que elas possuem entre os cidadãos. Assim, como mostra o Quadro 1, de acordo com uma pesquisa realizada em abril do ano passado em Lima, pelo Instituto de Opinião Pública da Pontifícia Universidade Católica do Peru,

[18] Congressista Raffo Arce (GPF). Debate na Sessão Plenária do Congresso, 26 de outubro de 2006.

[19] Congressista Aguinaga Recuenco (GPF). Debate da Sessão Plenária do Congresso, 2 de novembro de 2006.

[20] Congressista Castro Stagnaro (UN). Debate da Sessão Plenária do Congresso, 26 de outubro de 2006.

[21] Congressista Alcorta Suero (UN). Debate da Sessão Plenária do Congresso, 26 de outubro de 2006.

[22] Congressista Castro Stagnaro (UN). Debate da Sessão Plenária do Congresso, 26 de outubro de 2006.

[23] Congressista Wilson Ugarte (PAP). Debate da Sessão Plenária do Congresso, 2 de novembro de 2006.

[24] Congressista Sousa Huanambal (GPF). Debate da Sessão Plenária do Congresso, 2 de novembro de 2006.

[25] Congressista Beteta Rubín (N-UPP). Debate da Sessão Plenária do Congresso, 5 de dezembro de 2006.

70,6% dos entrevistados qualificou o trabalho das ONGs entre regular e muito positivo. Da mesma forma, ao perguntar como caracterizariam o trabalho das ONGs, as opções mais escolhidas foram: 'seu trabalho é fundamental para o desenvolvimento do país' (39,2%) e 'defendem os direitos das minorias' (37,3%). No mesmo sentido encontramos as respostas que afirmam que as ONGs produzem mudanças importantes na sociedade e trabalham em benefício da sociedade e não em seu próprio benefício.

Quadro 1

RESPOSTAS	Total %	Sexo		Faixa Etária			Nível socioeconômico		
		Homem	Mulher	18 a 29	30 a 44	45 ou mais	A/B	C	D/E
1= Muito negativa									
2									
3									
4									
5 = Muito positiva									
Promoção da saúde									
Não sabe									
Total %									
Base média de entrevistas									

FONTE: Pesquisa de Opinião – Abril de 2009. Instituto de Opinião Pública da Pontifícia Universidade Católica do Peru. Trabalho de campo realizado entre os dias 27 e 28 de março de 2009 na região de Lima Metropolitana.

Entretanto, estas percepções positivas devem ser consideradas a partir das respostas do Quadro 2, que mostra que apenas 42,1 % dos entrevistados soube definir as ONGs como associações civis sem fins lucrativos. As demais respostas se dividiram entre 18,8% que 'não sabe' e 39,1% de respostas erradas (que vão desde uma empresa privada, um órgão estatal e um partido político, até um sindicato ou um clube). Da mesma forma é importante destacar que entre os níveis socioeconômicos mais baixos (D/E), 'não sabe' costuma ser uma das respostas mais frequentes, obtendo entre 26 e 28% em todas as perguntas. Isto indica

que os setores mais pobres, que deveriam ser aqueles aos quais se dirigem os projetos de desenvolvimento executados pelas ONGs de desenvolvimento, estão muito desinformados.

Quadro 2

RESPOSTAS	Total %	Sexo		Faixa Etária			Nível socioeconômico		
		Homem	Mulher	18 a 29	30 a 44	45 ou mais	A/B	C	D/E
Uma associação civil sem fins lucrativos									
Uma empresa privada									
Um órgão estatal									
Um partido político									
Um sindicato									
Um clube									
Não sabe									
Total %									
Base média de entrevistas									

FONTE: Pesquisa de Opinião – Abril de 2009. Instituto de Opinião Pública da Pontifícia Universidade Católica do Peru. Trabalho de campo realizado entre os dias 27 e 28 de março de 2009 na região de Lima Metropolitana.

Os comentários de vários integrantes de ONGs entrevistados vão na mesma direção e que sugerem que os discursos e ações das ONGs só chegam ao setor moderno, mais educado da população, batendo de frente com as barreiras da divisão social. Por seu lado, os setores mais altos (A/B), ainda que sejam mais informados sobre o mundo das ONGs e mais ligados a elas, também são os que têm uma percepção mais crítica sobre o seu papel. Entre ambos os extremos encontramos o setor socioeconômico C, caracterizado por um nível intermediário de desenvolvimento e educação, com um conhecimento também intermediário das ONGs, mas com a melhor imagem e avaliação de suas ações.

Quadro 3

RESPOSTAS	Total %	Sexo		Faixa Etária			Nível socioeconômico		
		Homem	Mulher	18 a 29	30 a 44	45 ou mais	A/B	C	D/E
Ajuda social									
Defesa dos direitos humanos									
Proteção da infância									
Promoção do desenvol-vimento									
Defesa do meio ambiente									
Promoção da saúde									
Defesa dos direitos indígenas									
Luta anti-corrupção									
Não sabe									
Base média de entrevistas									

FONTE: Pesquisa de Opinião – Abril de 2009. Instituto de Opinião Pública da Pontifícia Universidade Católica do Peru. Trabalho de campo realizado entre os dias 27 e 28 de março de 2009 na região de Lima Metropolitana.

Finalmente, como mostra o Quadro 3, diante da pergunta a respeito do tema tratado pela maioria das ONGs no país, a segunda opção mais escolhida depois de 'ajuda social' (50,2%), foi a 'defesa dos direitos humanos' (28%). Isto chama a atenção porque, como já vimos, as ONGs de Direitos Humanos são claramente minoritárias, tanto em número como em recursos. Estes resultados confirmam a ideia de que as ONGs com peso político gozam de grande visibilidade, alcançando seu objetivo de influir na opinião pública.

Conclusões

Como vimos ao longo deste trabalho, as ONGs cumprem um papel importante no controle e melhor funcionamento do sistema democrático, especialmente em um contexto de grande desconfiança da sociedade a respeito da política partidária e do exercício arbitrário do poder. No entanto, as ONGs tem sido até agora pouco estudadas e, assim como a sociedade civil da qual fazem parte, se caracterizam por sua fragmentação e, sobretudo, por sua heterogeneidade. As de ***advocacy***, nas quais nos concentramos, têm um papel fundamental na esfera pública. Sua importância está no fato de que, apesar das relações na maioria das vezes conflituosas e antagônicas com o poder político e devido as suas próprias limitações, continuam a desempenhar de modo permanente (e não só em época eleitoral), um papel ativo no sentido de relegitimar a democracia.

Apresentamos a relação entre as ONGs e o Estado como diversificada, variando de acordo com os níveis e contextos. Contudo, certos traços como a desconfiança e o desejo de controle por parte do Estado e dos partidos parecem ser os mais permanentes. Diante disso, as ONGs são capazes de resistir, em diferentes graus, tanto às campanhas de desprestígio como às tentativas de intervenção. Esta capacidade de resistência baseia-se não só em sua própria força (derivada tanto de suas fontes de financiamento internacionais, quanto de suas ligações com a sociedade civil transnacional), mas também na fraqueza e pouca credibilidade dos partidos e na boa imagem que possuem entre os cidadãos.

Ainda que as ONGs desempenhem um papel importante na defesa da democracia e na promoção dos direitos, estes fatores positivos não devem fazer com que esqueçamos suas limitações importantes. São organizações que têm uma capacidade de influência limitada, na medida em que não conseguem atingir os setores mais pobres e excluídos da nossa sociedade. Também têm problemas internos de administração que impedem a renovação de seus quadros e a superação de sua divisão. Por último, apesar de exigir transparência das instituições públicas, elas mesmas possuem sérias deficiências neste aspecto.

No entanto, apesar destas limitações e das fortes críticas que recebem do setor majoritário do sistema político, as ONGs não apresentaram, até agora, casos graves de corrupção e contam com grande legiti-

midade frente à opinião pública. Poderíamos até afirmar que expressam a vontade ou a opinião favorável de um setor da população no sentido de um maior controle e vigilância do poder público.

No que diz respeito à sua relação com os partidos, não acreditamos que tenham a principal responsabilidade no seu enfraquecimento, já que isto se deve a problemas intrínsecos a eles. Ainda que as ONGs passem a ocupar parte do espaço deixado pelo enfraquecimento e/ou ausência dos partidos, não acreditamos que seria acertado qualificar a relação ONGs-partidos como uma relação de rivalidade. Nesse sentido, poderíamos dizer que as ONGs complementam os partidos políticos e enriquecem a democracia, abrindo novos espaços de debate e participação. Um sistema político medianamente eficaz não deveria sentir-se ameaçado pela presença de ONGs que, como já vimos, também possuem sérias limitações.

As lições que esta análise deixa e a revisão da trajetória das ONGs no país são as de que, apesar de terem um trabalho importante e que deve ser estimulado, elas também precisam de certo grau de controle e transparência em suas atividades. Desta forma, reconhecemos que as ONGs cumprem um papel fundamental de vigilância e questionamento das ações do governo, chamando a atenção sobre certos temas que merecem um debate público. Deste modo, compensam as inclinações autoritárias de governos que preferem evitar o debate, já que como afirma o presidente García, "a concertação não serve para governar" (citado por Llona, 2008: 154).

Entretanto, e ao mesmo tempo, ressaltamos o fato de que em algumas ocasiões, o enfraquecimento dos partidos pode fazer com que as ONGs ultrapassem o seu papel e atribuições. E ainda mais, em alguns casos são utilizadas para construir carreiras políticas pessoais ou familiares, sendo uma decisão exclusiva dos próprios interessados. Sendo assim, é necessário fortalecer os partidos políticos e transformá-los em interlocutores das ONGs, de modo que cada um ocupe os espaços que teoricamente lhes correspondem. Por último, as ONGs também precisam de uma maior transparência na gestão de seus projetos e recursos, algo que algumas ONGs não parecem dispostas a fazer pensando equivocadamente que não devem dar informações ao inimigo, quando precisamente isto as levaria a superar as limitações que mencionamos e, principalmente, a ficar de fora da desconfiança da sociedade que seus adversários tanto querem alimentar.

Referências

Álvarez, S. (1999). Advocating Feminism: The Latin American Feminism NGO 'Boom'. ***International Feminist Journal of Politics***, números 1 e 2.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional S/F. ***"Cifras globales y mapa de cooperación internacional"***. Consulta: 12 de junho de 2009. <http://www.apci.gob.pe/principal.php

Ballón, E. e Valderrama, M. (2004). "Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización", em ***Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2004***. Lima: ALOP.

Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (1998). ***Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario en el Peru***. Lima.

Congreso de la República (2006a). ***Diario de los Debates: 26 de octubre de 2006***. Consulta: 2 de junho de 2009.

Congreso de la República (2006b). ***Diario de los Debates: 2 de noviembre de 2006***. Consulta: 2 de junho de 2009.

Congreso de la República (2006c). ***Diario de los Debates: 5 de diciembre de 2006***. Consulta: 2 de junho de 2009. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/fd5edffb9a08de96052572420076bae2/$FILE/TSP21051206.pdf>

Cotler, J. (2005). ***Clases, estado y nación***. Lima: IEP.

Dagnino, E., Olivera, A. e Panfichi, A. (2006). ***La disputa por la construcción democrática em América Latina***. México DF: FCE.

De la Torre, C. (2007). "Medios y política en América Latina: hacia una agenda de investigación sobre medios, representación y calidad de la democracia". Trabalho apresentado no Seminário Repensando la representación en América Latina. Lima.

Forment, C. (2001). "Democracy in Latin America 1760- 1900", em ***Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru***. Chicago: University of Chicago Press.

Instituto de Defensa Legal (2009). Informe jurídico: Inconstitucionalidad del proyecto de ley Nº 2666-2008-CR que modifica el artículo 3 de la ley Nº 27692 (Ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI). Lima. <http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/ doc02072009-194922.pdf>

Kahhat, F. (2002). "***Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Perú***", em Panfichi, A. (org). ***Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur***. México DF: FCE/PUCP, pp. 449-483.

Llona, M. (2008). "El gobierno aprista y las ONG: um nuevo ciclo de disputa por los derechos", em Toche, E. (org.) ***Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo***. Peru Hoy, nº 13. Lima: Desco.

Olvera, A. (1999). ***La sociedad civil: de la teoría a la realidad***. Cidade do México, Colégio do México, Centro de Estudos Sociológicos.

Panfichi, A. e Alvarado, M. (2009a). Entrevista de 20 de março a Carlos Pando.

Panfichi, A. e Alvarado, M. (2009b). Entrevista de 21 de maio a Henry Pease.

Panfichi, A. e Alvarado, M. (2009c). Entrevista de 27 de maio com Martin Beaumont.

Portocarrero, F. e Sanborn, C. (1998). ***Entre el estado y el mercado, definiendo el sector sin fines de lucro en el Peru***. Lima: CIUP.

Toche, E. (2003). ***ONG: enemigos imaginados***. Lima: Desco.

Tuesta, F. (2008). "***Estadísticas políticas***". ***Blog Polítika***. Consulta: 10 de junho de 2009. http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/node/603

Youngers, C. (2003). ***Violencia política y sociedad civil en el Peru,*** em ***Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos***. Lima: IEP.

Os autores

Bernardo Sorj, uruguaio naturalizado brasileiro, é diretor do Centro Edelstein de Investigações Sociais e do projeto Plataforma Democrática, professor de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi professor visitante em várias universidades europeias e dos Estados Unidos, ocupando entre outras posições as cátedras Sérgio Buarque de Holanda da Maison des Sciences de L'Homme e Simón Bolívar do Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine. Autor de mais de vinte livros publicados em vários idiomas, entre os quais se incluem: ***El desafío latinoamericano – Cohesión social y democracia***, em colaboração com Danilo Martuccelli(Siglo XXI, 2007); ***La democracia inesperada*** (Prometo/Bonagno, 2004); ***brazil@digitaldivide.com – Confronting Inequality in the Information Society*** (UNESCO, 2003); ***Internet y Pobreza*** (Trilice/UNESCO, 2006). (www.bernardosorj.com)

Gabriela Ippolito-O'Donnell, argentina, é doutora em Ciências Políticas pela Universidade de Cambridge, Reino Unido. Fez seus estudos de Mestrado na Universidade de Notre Dame, Estados Unidos e de Licenciatura em Ciências Políticas na Universidade del Salvador, Argentina. Suas pesquisas sobre pobreza e ação coletiva na cidade de Buenos Aires receberam apoio financeiro da Fundação Ford, da Fundação Interamericana, do Centro Norte-Sul da Universidade de Miami e do Instituto Kellogg da Universidade de Notre Dame. A professora Ippolito-O'Donnell é diretora do CESC (Centro de Estudos da Sociedade Civil e da Vida Pública) e diretora da Licenciatura em Ciências Políticas de Escola de Política e Governo da Universidade Nacional de San Martín.

Gonzalo Delamaza, chileno, sociólogo pela Universidade Católica do Chile, com Diploma de Estudos de Aprofundamento (D.E.A.) pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais, Paris. Foi professor visitante do Centro de Estudos Latino-americanos da Universidade de Harvard. Atualmente faz seus estudos de doutorado na Universidade de Leiden, Holanda. É pesquisador da Universidade de Los Lagos em Santiago, onde dirige o Programa Cidadania e Gestão Pública. Entre seus livros estão ***Juventud chilena. Razones y subversiones*** (coeditor, 1985); ***Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*** (2005) e ***Gestión Municipal Participativa. Construyendo democracia cotidiana*** (coeditor, 2009).

Fernando Mayorga nasceu em Cochabamba, Bolívia. Licenciado em Sociologia (UNAM). Doutor em Ciências Políticas (FLACSO/México). Diretor do Centro de Estudos Superiores Universitários da Universidade Mayor de San Simón (CESU-UMSS). Autor de: ***El discurso del nacionalismo revolucionario*** (1985); ***Max Fernández: la política del silencio*** (1991); ***Discurso y política en Bolivia*** (1994); ***¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales***

(1997); ***Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana*** (2002); ***Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia*** (2004); ***Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia*** (2006); ***El movimiento antiglobalización en Bolivia*** (2008) e ***Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum***

Revocatorio de Mandato Popular (2009).

Aldo Panfichi, peruano, é professor titular e chefe do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP). Foi coordenador do curso de Mestrado em Ciências Políticas da Escola de Graduados da mesma universidade. É doutor em Sociologia pela The New School for Social Research, Nova York (EUA) e mestre em Sociologia pela PUCP. Foi pesquisador visitante no David Rockefeller Center for Latin American Studies da Universidade de Harvard (2001-2003) e professor visitante no Latin American lnstitute da Universidade do Texas. Entre as publicações nas quais participou ou coordenou recentemente se encontram: ***Sociedad civil esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*** (2003); ***La disputa por la construcción democrática en América Latina***, com Evelina Dagnino e Alberto Olvera (2006); ***Ese gol existe. Una mirada al Perú a través del fútbol*** (2008); ***Innovación democrática en el Sur***, com Ciska Raventós (org.) (2009), entre outras.

Mariana Alvarado, peruana, é licenciada em Ciências Humanas pela Universidade Carlos III de Madri, Espanha e mestre em Ciências Políticas com menção em Política Comparada pela Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP). Sua tese de mestrado analisou as influências e componentes do etnocacerismo no Peru e o apresentou como um tipo de populismo radical. Atualmente, é pesquisadora do Departamento de Ciências Sociais da PUCP.